

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - CPGD

MARCO AURÉLIO DE LIMA CHOY

**REFORMA DO ESTADO: A PROPOSTA NEOLIBERAL E AS ORGANIZAÇÕES
SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Florianópolis/SC

2005

MARCO AURÉLIO DE LIMA CHOY

**REFORMA DO ESTADO: A PROPOSTA NEOLIBERAL E AS ORGANIZAÇÕES
SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO**

**Dissertação submetida à Universidade Federal de
Santa Catarina para obtenção do título de Mestre
em Direito.**

Orientador: Professor Doutor Orides Mezzaroba.

Florianópolis/SC

2005

MARCO AURÉLIO DE LIMA CHOY

**REFORMA DO ESTADO: A PROPOSTA NEOLIBERAL E AS ORGANIZAÇÕES
SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Essa dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área Direito, Estado e Sociedade.

Banca examinadora:

Presidente: Professor Doutor Orides Mezzaroba

Membro: Professora Doutora Thaís Luíza Colaço

Membro: Professor Doutora Daniela Cademartori

Coordenador do Curso: Professor Doutor Orides Mezzaroba

Florianópolis/SC

Dedico este trabalho a Deus, meus pais, minhas tias e minha esposa Márcia pelas horas de carinho e apoio irrestritos.

“A cooperação, a solidariedade, a participação, a democracia e a prioridade de distribuição sobre acumulação, são antes um resultado de uma luta política democrática exigente que só terá êxito na medida em que for capaz de denunciar os projetos de fascismo social que sub-repticiamente se infiltram e escondem no seu seio”.

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

A necessidade de se analisar juridicamente, a proposta neoliberal e as organizações sociais no contexto brasileiro, surge a partir do enfoque e da própria reforma e a inversão de papéis entre Estado e sociedade. Com o advento do neoliberalismo, verifica-se um Estado cada vez mais fraco, sujeito aos revezes da economia de mercado e que não consegue responder a questionamentos relacionados às oportunidades de inserção social. Trata-se de um Estado cada vez mais vulnerável às reações e mudanças bruscas no mercado internacional, numa grande relação de interdependência entre os países “desenvolvidos”. Essa postura de mínima intervenção que o mundo contemporâneo segue, induz a tal modelo de Estado caracterizado pela falta de identidade, de conceitos e de foco, na medida em que pouco participa das ações individuais dos seus cidadãos, acabando por ceder espaço aos entes privados. Neste sentido, é que a participação da sociedade se verifica, através do chamado Terceiro Setor. Tal fenômeno jurídico se conceitua como uma associação entre Estado e Mercado, formadores dos setores anteriores, constituídos como Associações, Clubes, Grêmios, Organizações Não-Governamentais, numa reunião de unidades sociais dispostas a atuar na busca de alternativas para a sociedade pós-moderna. Observa-se que a própria sociedade passa a assumir um papel decisivo na vida administrativa deste novo perfil de Estado. Aliás, a estratégia do Estado brasileiro, envolto na nova ordem, é verificada como plenamente alinhada a tal pensamento, primordialmente, quando se analisa a constituição e qualificação de entidades de unidade social como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Tais entes enquanto recebedores de recursos governamentais através de Termos de Parcerias - para prestação de serviços públicos em cooperação com o Estado - trazem a justificativa da especialização e da eficiência que o próprio Estado sob essa postura já não poderia atingir. Quando se analisam as Organizações Sociais observa-se, inclusive, um comportamento estatal curioso tendente a suprimir órgãos públicos e a própria administração indireta, enquanto mecanismo anterior, que buscava a especialização e a eficiência através da descentralização administrativa. O atual modelo também enseja na transferência de servidores públicos, com ônus para administração, e em favor dessas Organizações Sociais criadas com este propósito. O recebimento de recursos e investimentos públicos traduz uma incompatibilidade com o comportamento e política de desaparelhamento do serviço público observado no Brasil, especialmente a partir de década de 1990. O Estado que afirma não possuir a capacidade de investir e gerenciar o serviço por ele prestado procura a sociedade organizada para entregar-lhe a prestação de tais encargos, assumindo suas deficiências e apostando que assim será prestado um serviço público especializado e eficiente.

Palavras-Chave:	Reforma Administrativa	Terceiro Setor	Organizações
Sociais	Serviços Públicos	Especialidade	Eficiência.

ABSTRACT

With the advent of the neoliberalism, a State is verified each weaker, subject time to the market economy, and that it does not obtain to answer the answers related with the chances of social insertion, and that many times forgets fundamental questions as the combat to the poverty. Each more subject time to the reactions is to a State and about brusque changes in the market, a relation of very great interdependence between these countries, becoming them hostages of the escapes of capitals and the crises of the capitalism. These new lines of direction that the world contemporary follows, induce a State that assumes a crisis of identity, concept, and focus, the made one in the measure who little intervenes with the individual actions of its citizens, finishes for yielding space to the private beings. In this direction, it is that the participation of the society if verifies, through the call Third Sector, I understand to be an association between State and Market, creators of the previous sectors, constituted in the form Associations, Clubs, Bosoms, Non-Governmental Organizations, in a meeting of social units made use to act in the search of alternatives for the after-modern society, observing itself that the proper society starts to assume a decisive role in the administrative life of this new profile of State. By the way, the strategy of the Brazilian State is verified lined up to such thought, when if it observes the constitution and qualification of entities of social unit as Organizations of the Civil Society of Public Interest receivers of governmental resources through Terms of Partnerships, for public rendering of services in cooperation with the State, under the justification of the specialization and the efficiency that the proper State under this speech already could not reach. When it is said in the Social Organizations, more specifically, a tending state behavior is observed to suppress agencies public, and the proper indirect administration, while previous mechanism of specialization search and efficiency through the administrative decentralization, also transferring serving public with responsibility to administration, for these Social Organizations created with this intention, receiving public resources and investments, in an incompatibility with the behavior and politics of abolishment of the observed public service in Brazil, especially from decade of 1990. The State that it affirms does not possess the capacity to invest and to manage the service for given it, looks the organized society to deliver to it installment to it of such incubencies, assuming its deficiencies and betting that thus a specialized public service will be given and efficient.

Key-words: **The Administrative Reformation** **Third Sector**
 Social Organizations **Public Services** **Specialty** **Efficiency.**

A aprovação da presente dissertação não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Federal de Santa Catarina à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Quadro de combinações resultantes da conjunção público e privado – p. 56/57.

FIGURA 2 – Quadro das Organizações que possuem utilidade pública ou CNAS – p. 60.

LISTAS DE ABREVIATURAS

ONG – Organização Não Governamental.

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

PDRAE – Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado.

PNP – Programa Nacional de Publicização.

PL – Projeto de Lei.

RAIS – Relatório Anual de Informações Sociais.

LISTA DE SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	12
INTRODUÇÃO.....	13
1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO	18
1.1. Teorias sobre a formação do Estado.....	18
1.2. Evolução Histórica do Estado.....	25
1.3. O Estado e a Globalização.....	32
1.4. A Crise do Estado e suas Ineficiências.....	38
1.5. Atuais Propostas para o Redirecionamento das Políticas Públicas	41
2. A CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	48
2.1. O que é o Terceiro Setor?	48
2.2. A Legislação Reguladora das Organizações do Terceiro Setor	56
2.3. Evolução Histórica das Organizações Sociais no Mundo	70
2.4. A participação da Igreja na formação do modelo brasileiro do Terceiro Setor.....	72
2.5. As Organizações Sociais nos Estados Unidos da América e na Europa	74
3. AS PERSPECTIVAS DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	77
3.1. As Funções das Organizações Sociais no cenário da globalização	77
3.2. A Reforma do Estado Brasileiro a partir das Organizações Sociais.....	82
3.3. O discurso da Crise de da Reforma do Estado em face da Constituição de 1988	91
3.4. A lógica da transferência à sociedade organizada de setores e atividades significativas e o princípio da eficiência	93
3.5. Organizações Sociais enquanto uma proposta de privatização.	98
3.6. O controle público dos serviços.....	108
CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS	119
ANEXOS	1288

INTRODUÇÃO

Neste trabalho serão abordados os aspectos que envolvem a participação das chamadas Organizações Sociais, que simbolizam setores representativas de unidades sociais já existentes, personalizadas ou não, como a família, o bairro, as agremiações desportivas, as associações profissionais, as igrejas, os clubes de serviço, as organizações comunitárias, na participação, na gestão de um novo modelo de administração pública preocupada na abrangência e acesso da população aos serviços públicos que se apresentam de forma deficitária.

Na análise da reforma administrativa do Estado brasileiro, especialmente experimentada a partir da década de 1990, revela-se como fenômeno global, enquanto tentativa de se vislumbrar respostas ao modelo estatal com o advento da globalização, onde o Estado se mostra não executor, mas gerente das relações não apenas entre capital e trabalho, mas com reflexos de sobremaneira na prestação de serviços públicos.

Para a compreensão da participação da sociedade, que será analisada sob a perspectiva das unidades sociais como as Associações, Clubes, Grêmios, Organizações Não Governamentais, Organizações de Interesse Social da Sociedade Civil e das Organizações Sociais, componentes do que se tratará como Terceiro Setor, faz-se necessário a observância dos aspectos relacionados a evolução e organização do Estado hodierno e a participação das sociedades neste processo, e a preocupação destes Estados formados, com as suas sociedades.

A contextualização da origem e elementos justificadores da formação dos Estados mostra-se necessária para a compreensão do fenômeno hoje, quando se verifica a formação de uma nova gestão para administração pública pautada na participação da sociedade, sendo que as teorias que originam o Estado podem ser interpretadas da forma a apontar uma origem de tal fenômeno, assim como se deu para os teóricos a formação do Estado.

A compreensão desses aspectos evolucionistas do Estado e na observância de sua composição nas mais diversas teorias apresentadas, compreendendo-se como território, governo e população, essa tríade embasa o estudo das Organizações Sociais, foco da Dissertação, na

concepção de que a noção de Estado advém da idéia de participação do seu povo, seja na formação de um processo de criação estatal natural, seja na percepção da formação advinda de um Contrato Social, mas concepções estas sempre marcadas com a participação popular, que em algum momento da história como se demonstrará, outorga ou é forçada a outorgar poderes a um grupo, ou uma pessoa específica, seja ela embasada nos sentimentos de fé, força, ou ainda através de processos democráticos, mas, sempre passando o Estado pela percepção popular.

O Estado em seu processo de transformações observadas admite crises no decorrer deste processo, especialmente observadas com o liberalismo, onde se verifica que a liberdade trazida, inclusive do ponto de vista da relação capital e trabalho, mergulhou a população sujeita a tal regime no abismo das desigualdades, onde a estrutura estatal era muito recente, e despreocupada com tais acontecimentos, fazendo surgir no seio da sociedade civil, os Sindicatos, Corporações de Ofício, entidades com finalidade de prestação da caridade, mas que simbolizavam uma reação do elemento povo, constitutivo da figura do Estado.

Esse ente estatal preocupando-se na minimização de tais abismos sociais passa a se preocupar com o desenvolvimento e prestação de serviços públicos, com atuação no controle e intervenção no domínio econômico desta sociedade, surgindo a figura do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), revelando-se após um dado período como ineficiente na prestação de serviços e assistência a uma população cada vez maior.

O Estado hodierno, com o objetivo da competição pelo capital flutuante, questiona este aparato de prestação de serviços públicos, e o seu papel no contexto da sociedade, o Neoliberalismo pugna pelo Estado desvencilhado destas atividades, abandonando a sua figura de executor, passando a adotar um papel de gerente de tais relações.

Tal fenômeno acompanhado pelo Brasil, observado através do PDRAE – Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado de 1995, materializa-se pelos processos de privatizações de estatais, que já constituíram estratégia anterior de prestação de serviços e atuação estatal, através do fenômeno da descentralização administrativa, no que se buscou o atendimento das demandas públicas com eficiência e especialidade, estratégia esta que não se adequava mais a este momento, clamando por um novo caminho para o atendimento de tais objetivos.

O comportamento do Estado brasileiro, compreendido no fenômeno do Neoliberalismo, reflete-se numa política pública própria de sucateamento da prestação de

serviços públicos, redução de garantias de servidores públicos, quebra do regime jurídico único com o advento da Emenda Constitucional número 19 de 1998, numa demonstração, à reboque do comportamento de vários Estados na perspectiva global, de que a Administração Pública não conseguiria sozinha, atingir a otimização da prestação de serviços públicos com especialidade e eficiência.

O surgimento das Organizações Sociais neste contexto mostra a clara tentativa de aumento da responsabilidade da sociedade civil acerca dos rumos da prestação desses serviços que tanto clama, questionando-se sobre até que ponto tal sociedade civil organizada seria capaz de prestar o serviço público com especialidade e eficiência? Como o Estado brasileiro que incorporou uma política de desmantelamento da prestação de serviço público, não concedendo reajuste aos seus servidores, minimizando os investimentos, poderia desta forma, ele mesmo alcançar tal especialidade e eficiência?

Para a compreensão deste novo modelo de reforma administrativa do Estado, devem-se caracterizar tais Organizações Sociais, devendo-se inicialmente vislumbrar a concepção de Terceiro Setor, compreendendo a noção de que o primeiro setor seria o próprio Estado, que o segundo setor seria o Mercado, e que o Terceiro Setor seria uma junção desses setores anteriores.

Analisa-se também a influência religiosa na formação desse conceito de Organização pautado na noção de caridade e sentimento de solidariedade Cristã, que se mostrou presente ao longo dos tempos, e que auxilia na composição e fomento desta estrutura que passa a assumir compromissos maiores com a sociedade.

Na caracterização das Organizações Sociais, far-se-á necessária a divisão e classificação dos atores dessa sociedade civil organizada, compreendendo a figura do Terceiro Setor como gênero do qual podem ser verificadas diversas espécies como: Organizações Não-Governamentais – ONGs, Associações, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, e as Organizações Sociais, enquanto foco da Dissertação.

Verificar-se-á, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, a participação acentuada das Organizações Não-Governamentais, notabilizadas pela percepção de vultosos recursos, em sua maioria, oriundos da própria iniciativa privada, não dependendo propriamente de verba pública, como se observa no modelo adotado pelo Estado brasileiro.

Aliás, na observância destas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, observar-se-á a forma de sua atuação, especialmente, constatando que as mesmas são subsidiadas exclusivamente por verbas públicas, para que possam através de termos de parceria, prestar serviços públicos de caráter complementar.

Quando se vislumbra o papel das organizações sociais e o papel das mesmas no processo de reforma administrativa do Estado, identifica-se que a própria Constituição da República de 1988, admite a ampla participação social em tal gestão, quando se flagra em vários dispositivos que a prestação de tais serviços não seriam exclusivamente estatais, mas que haveria participação da sociedade.

Essa percepção será observada do ponto de vista da prestação de serviço de educação, saúde, cultura, pesquisa, desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, atividades que exemplificativamente estão sendo repassadas a sociedade civil organizada.

No que tange às Organizações Sociais, mais especificamente, destaca-se a preocupação com este modelo de gestão estatal, que não apenas delega a essas entidades a prestação de serviços públicos, mas também, por previsão legal, cede servidores públicos para tais entidades, com ônus para a administração pública, repassa verbas, e talvez a sua maior característica, extingue os órgãos, que anteriormente prestavam tais serviços.

Aliás, a lógica da transferência à sociedade organizada de setores e atividades significativas, sob o pretexto e discurso do atendimento ao princípio da eficiência, enfrentará questionamentos quanto a constitucionalidade na delegação da prestação de tais serviços, uma vez que na dimensão das Organizações Sociais, acarreta-se a extinção da autarquia, fundação, ou ente qualquer da administração indireta ou mesmo da administração direta que era até então responsável por tal prestação.

A idéia da transferência às Organizações Sociais merece o enfrentamento constitucional da admissão apenas da complementariedade da prestação desses serviços públicos, cabendo não apenas o discurso e análise das possibilidades de se atingir a eficiência e especialidade esperado, ou ainda, as razões pelas quais o Estado não conseguira até então atingir tais princípios, necessitando entregar tal prestação à sociedade civil, mas prescinde da análise constitucional da possibilidade de entrega absoluta, como se observa e se pretende neste modelo de reforma administrativa do Estado brasileiro, das atividades próprias, e até pouco tempo atrás exclusivas do Estado.

Tal análise prescinde ainda de se verificar os instrumentos de controle de tal transferência, em face de que se trata não apenas do recebimento de verba pública, ou de cessão de servidores públicos, mas da entrega de serviços, conquistados pelo povo, e prestados pelo Estado, o que trará, inclusive, reflexões sobre o papel do Estado na pós-modernidade.

1. Fundamentos históricos do Estado Contemporâneo

1.1. Teorias sobre a formação do Estado

Na análise de aspectos teóricos da formação do Estado, observa-se a atuação do poder em campos diversos, no questionamento do surgimento sucessivo ou concomitante destes elementos, a partir do contexto das sociedades primitivas, considerando-se o poder e suas diversas formas de exercício.

Observando-se a noção de Estado segundo a qual ele se forma de três elementos: território, população e governo. População entendida como o conjunto formado entre povo e estrangeiros residentes, no entendimento de suas importâncias na constituição do Estado e na justificação das Organizações Sociais.

Assim, considerando que as sociedades primitivas, vislumbradas como nômades, compostas já de inúmeras famílias, possuíam uma autoridade própria que as dirigia, fixaram-se num território determinado, passaram a constituir um Estado. Este nasce com o estabelecimento de relações permanentes e orgânicas entre os três elementos: a população, a autoridade (ou poder político) e o território.

É inerente a atividade sedentária a exploração sistemática da terra, num primeiro momento como auto-subsistência, surgindo a partir daí atividades econômicas mais complexas, ensejando no natural surgimento das cidades. A vida urbana, sem dúvida, marca o início da história e da civilização. Por isso também a política, a ciência do Estado, tem seu estudo realizado especialmente a partir da Grécia.

Só um fato é permanente e dele promanam outros fatos permanentes: o homem sempre viveu em sociedade. A sociedade apresenta como nota marcante a organização, que supõe a autoridade e a liberdade como elementos essenciais, a sociedade que atinge determinado grau de evolução, passa a constituir um Estado. Para viver fora da sociedade, o homem precisaria estar

abaixo dos homens ou acima dos deuses, como disse Aristóteles (Dallari, 2003, p. 48), e vivendo em sociedade, ele natural e necessariamente cria a autoridade e o Estado.

Dallari (2003, p. 54) ao identificar a origem do Estado, expõe teorias que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado, não havendo entre elas uma coincidência quanto à causa, não tendo por base nenhum acontecimento específico, mas numa idéia de formações naturais, desprendidas do qualquer ato voluntário. Apresenta ainda as teorias que sustentam a formação contratual dos Estados, apresentando em comum, apesar de também divergirem entre si quanto às causas, a crença em que foi à vontade de alguns homens, ou então de todos os homens, que levou à criação do Estado.

Na discussão teórica acerca da origem do Estado encontra-se desde a concepção bíblica da origem familiar, destacando ainda o viés Marxista da origem da formação do Estado através do fenômeno patrimonial e ainda a explicação da constituição através da força, ou como melhor define o poder político (Marx K.; Engels F., 1998, p. 250) “o poder organizado de uma classe para opressão da outra”.

A denominação *Estado* (do latim *status* = estar firme), significando situação permanente de convivência ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em “O Príncipe” de Nicolau Maquiavel, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *stato di Firenze* “. (Dallari, 2003, p. 120)”.

Motivos determinantes do aparecimento do Estado, em sua feição moderna, enquanto sociedade política que, com autoridade superior, fixou as regras de convivência de seus membros – panorama histórico do início do século XVI, onde havia necessidade de centralizar o poder político sobre um território, após a superação do feudalismo, com o objetivo de os países lançarem-se às grandes navegações, bem como no renascimento comercial, objetivando a inserção na modernidade.

Platão, em *A República*, identifica que um Estado nasce das necessidades dos homens; ninguém basta a si mesmo, mas todos nós precisamos de muitas coisas. Como se têm muitas necessidades e fazem-se mister numerosas pessoas para supri-las, cada um vai recorrendo à ajuda deste para tal fim e daquele para tal outro; e, quando esses associados e auxiliares se reúnem todos numa só habitação, o conjunto de habitantes recebe o nome de cidade ou Estado.

Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica; que não só consagrasse a propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o solo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras – a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada das riquezas: uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado.

Sob o ponto de vista da época do aparecimento do Estado, identificam-se as seguintes posições, sendo quanto à primeira Posição, que muitos, o Estado, assim como a própria sociedade, sempre existiram, pois desde que o homem vive sobre a terra acha-se integrado numa organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo.

Já na Segunda Posição, uma segunda ordem de autores admite que a sociedade humana existiu sem o Estado durante um certo período. (Esta posição está ligada às causas do aparecimento do Estado).

A terceira posição é a dos autores que só admitem como Estado a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas. Essas características, bem definidas, são relativas ao exercício da soberania – nascimento desta idéia, que só ocorre no século XVII, embora as cidades-Estados (Idade Antiga) tendo exercido uma espécie de soberania no sentido de ser exercício de poder.

Defensores como Carl Schmitt apud Bonavides (1999, p. 118) trata da justificativa do Estado ter aparecido com o surgimento da soberania, intentando demonstrar que a posse do poder legal em termos de legitimidade requer sempre uma presunção de juridicidade, de exeqüibilidade e obediência condicional e de preenchimento de cláusulas gerais, cuja importância prática e teórica não deve ser ignorada pela teoria constitucional nem pela filosofia do direito, visto que tanto servem de critério de controle da constitucionalidade da legislação como de ponto de partida a uma doutrina do direito de resistência.

Balladore Pallieri apud Dallari (2003 p.47): indica a data de nascimento do Estado no ano de 1648 (a data oficial em que o mundo ocidental se apresenta organizado em Estados é a de 1648, ano em que foi assinada a paz de Westfália).

Momento em que se considera criado um novo Estado – reconhecimento pelos demais, ou simplesmente, que o novo Estado consiga se manter com independência tenha viabilidade e, internamente, mantenha uma ordem jurídica eficaz.

Quanto a Formação jurídica do Estado, Segundo Carré de Malberg apud Azambuja (1998, p. 111), desde o momento em que a coletividade estatal se organiza e possui órgãos que querem e agem por ela, o Estado existe. Não influem sobre a sua existência as transformações posteriores de Constituição e forma de governo: o Estado nasce e permanece através de todas as mudanças.

Outros preferem considerar como nascimento jurídico do Estado o momento em que ele é reconhecido pelas demais potências, o que é matéria de Direito Internacional. No entanto, os dois pontos de vista são úteis e não se contradizem.

Com relação às causas do aparecimento dos Estados observa-se a Formação *Originária dos Estados*, partindo de grupos humanos não integrados em qualquer Estado e a *Formação Derivada* dos Estados, ou seja, novos Estados vão surgir a partir de outros preexistentes, podendo-se designar esta forma como derivada.

A *formação originária* advém de agrupamentos humanos não integrados em qualquer Estado. Observa-se a existência das teorias que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado ou não-contratualistas.

Quanto a *Teoria da origem família*, esta teoria sustenta que o Estado deriva do núcleo familiar, adotando, portanto adota um fundo bíblico, na qual o Estado (a derivação da humanidade teria ocorrido de um casal originário) teria surgido de um casal originário.

A *teoria patriarcal* sustenta que o Estado surgiu de um núcleo familiar, cuja autoridade suprema pertenceria ao ascendente varão mais velho (patriarca). O Estado de Israel originou-se da família de Jacob, segundo a Bíblia.

O principal defensor na Inglaterra foi Robert Filmer.

Jean-Jacques Rousseau (2004, p. 26) tem como base do seu raciocínio a noção de liberdade, compreendida ela como um direito e um dever simultaneamente.

Para ele a liberdade é tida como um verdadeiro princípio, sendo, por isso mesmo, inalienável e a considera, ainda, como essência da natureza espiritual do homem.

A efetivação da vontade geral se viabiliza, segundo ele, através de um contrato social, isto é, mediante uma livre associação de seres humanos inteligentes, os quais resolvem formar um tipo de sociedade, a qual passam a prestar obediência. Dessa forma, o contrato social seria a base legítima para uma comunidade que deseja viver de acordo com os pressupostos da liberdade humana.

O raciocínio de Rousseau é simples: propõe ele uma forma de associação na qual cada um unindo-se a todos obedece, porém, a si mesmo e permanece livre.

Então, a idéia acima exposta se resume na seguinte passagem do Livro I, do capítulo VI, denominado "do pacto social" do livro "Do Contrato Social", (Rousseau, 2004, p. 26), devendo-se: "Achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unido - se cada um a todos, não obedeça, todavia senão a si mesmo e fique tão livre como antes".

Immanuel Kant assinala, na mesma linha de raciocínio, que:

O ato pela qual um povo se constitui num Estado é o *contrato* original. A se expressar rigorosamente, o contrato original é somente a idéia desse ato, com referência ao qual exclusivamente podemos pensar na legitimidade de um Estado. De acordo com o contrato original, todos (*omnes et singuli*) no seio de um povo renunciam à sua liberdade externa para reassumi-la imediatamente como membros de uma coisa pública, ou seja, de um povo considerado como um Estado (*universi*). E não se pode dizer: o ser humano num Estado sacrificou uma parte de sua liberdade externa inata a favor de um fim, mas, ao contrário, que ele renunciou inteiramente à sua liberdade selvagem e sem lei para se ver com sua liberdade toda não reduzida numa dependência às leis, ou seja, numa condição jurídica, uma vez que esta dependência surge de sua própria vontade legisladora. (Kant, 1984, p.158).

A *teoria matriarcal* defende que a primeira organização familiar teria sido baseada na autoridade da mãe, pois a mãe é sempre a mãe, do pai sempre se tem dúvida.

É importante salientar que o matriarcado, ou seja, o núcleo familiar que tem a mãe como dirigente e autoridade suprema das primitivas famílias com a ginecocracia ou hegemonia política da mulher.

Observa-se, no entanto, que foi a família patriarcal que exerceu crescente influência em todas as fases da evolução dos povos.

A *Teoria da origem violenta do Estado* defende Jean Bodin apud Azambuja (1998, p. 100), o velho jurista filósofo, admitia que o Estado ou nasce da convenção, ou da "violência dos

mais fortes". Quase todos os sociólogos, inspirados nas idéias de Darwin, vêem na sociedade política o produto da luta pela vida, nos governantes a sobrevivência dos mais aptos, na estrutura jurídica dos Estados a organização da concorrência. O darwinismo político seria a expressão científica do maquiavelismo, pois insensivelmente inclui no conceito de força não só violência, mas também a astúcia.

A teoria da origem do Estado pela força, também chamada da origem violenta do Estado, afirma que a organização política resultou do poder de dominação dos mais fortes sobre os mais fracos. Dizia Bodin apud Dallari (2003, p. 52) que o que dá origem ao Estado é a violência dos mais fortes.

Glumpowicz e Oppenheimer apud Bonavides (1999, p. 54) desenvolveram amplos estudos a respeito das primitivas organizações sociais, concluindo que foram elas resultantes das lutas travadas entre os indivíduos, sendo o poder público uma instituição que surgiu com a finalidade de regulamentar a dominação dos vencedores e a submissão dos vencidos. Franz Oppenheimer, médico, filósofo e professor de ciência política em Frankfurt escreveu textualmente:

[...] o Estado é inteiramente, quanto à sua origem, e quase inteiramente, quanto à sua natureza durante os primeiros tempos da sua existência, uma organização social imposta por um grupo vencedor a um grupo vencido, destinada a manter esse domínio internamente e a proteger-se contra ataques exteriores. (Oppenheimer apud Bonavides, 1999, p. 54).

Thomas Hobbes (1979, p.72) foi o principal sistematizador dessa doutrina no começo dos tempos modernos. Afirma este autor que os homens, no estado de natureza, eram inimigos uns dos outros viviam em guerra permanente - *bellum omnium contra omnes*. E como toda guerra termina com a vitória dos mais fortes, o Estado surgiu como resultado dessa vitória, sendo uma organização do grupo dominante para manter o poder de domínio sobre os vencidos.

Note-se que Hobbes distinguiu duas categorias de Estados: real e racional. O Estado que se forma por imposição da força é o Estado real, enquanto o Estado racional provém da razão, segundo a fórmula contratualista.

Essa teoria da força “apóia-se aparentemente nos fatos históricos: no processo da formação originária dos Estados quase sempre houve luta; a guerra foi, em geral, o princípio criador dos povos” Jellinek (2002, p. 379). Ademais, essa doutrina parece encontrar confirmação

no fato incontestável de que todo Estado representa, por sua natureza, uma organização de força e dominação, e ainda:

Se o Estado é uma unidade coletiva, uma associação, e esta unidade não é uma ficção, mas uma forma necessária de síntese de nossa consciência que, como todos os fatos desta, forma a base de nossas instituições, então tais unidades coletivas não são menos capazes de adquirir subjetividade jurídica que os indivíduos humanos. (Jellinek, 2002, p.379).

Entretanto, como afirma Queiroz Lima (1957, p. 68) o conceito de força como origem da autoridade é insuficiente para dar a justificação, a base de legitimidade e a explicação jurídica dos fenômenos que constituem o Estado.

Ressalta-se a evidência que, sem força protetora e atuante, muitas sociedades não teriam podido organizar-se em Estado. Todos os poderes, inicialmente, foram protetores. Para refrear a tirania das inclinações individuais e conter as pretensões opostas recorreu-se, a princípio, à criação de um poder coercitivo, religioso, patriarcal ou guerreiro. E tal poder teria sido o primeiro esboço do Estado.

Segundo um entendimento mais racional, porém, a força que dá origem ao Estado não poderia ser a força bruta, por si só, sem outra finalidade que não fosse a de dominação, mas, sim a força que promove a unidade, estabelece o direito e realiza a justiça. Neste sentido é magnífica a lição de Fustel de Coulanges:

as gerações modernas, em suas idéias sobre a formação dos governos, são levadas a crer ora que eles são resultantes exclusivamente da força e da violência, ora que são uma criação da razão. É um duplo erro: a origem das instituições sociais não deve ser procurada tão alto nem tão baixo. A força bruta não poderia estabelecê-las; as regras da razão são impotentes para criá-las. Entre a violência e as vãs utopias, na região média em que fazem as instituições é que decidem sobre a maneira pela qual uma comunidade se organiza politicamente. (Fustel de Coulanges apud Maluf, 2003, p.57).

A teoria da origem do Estado patrimonial ou em causas econômicas A gênese desta teoria está na obra “A República” de Platão, na qual relata um desenvolvimento da sociedade de tal sorte que todos precisariam, por exemplo, dos benefícios da divisão do trabalho.

Hermann Heller apud Maluf (2003, p. 56), outro defensor da origem do Estado em causas econômicas ou patrimoniais, defende que a posse da terra gerou o poder, e a propriedade gerou o Estado.

A maior sustentação para a teoria da origem do Estado em causas econômicas foi disponibilizada por Marx e Engels. Este último afirmando que o Estado não surgiu junto com a sociedade:

Como o Estado surgiu da necessidade de por fim à luta de classes, mas surgiu também no meio da luta de classes, normalmente o Estado é a classe dominante economicamente mais poderosa, que por seu intermédio se converte também em classe politicamente mais forte e adquire novos meios para submeter e explorar a classe oprimida. (Marx K.; Engels F., 1998, P. 196).

Observa-se ainda a teoria de que o Estado surgiu espontaneamente, independente de fatores externos ou de interesses de indivíduos ou grupos de indivíduos, mas é o próprio desenvolvimento espontâneo da sociedade que dá origem ao Estado.

É preciso salientar que o Estado surge quando as sociedades atingem maior grau de desenvolvimento e alcançam uma forma complexa tendo absoluta necessidade do Estado, e, então, ele se constitui.

Houve sucessivamente duas variedades humanas, a humanidade nômade e a humanidade sedentária, o *homo vagus* e o *homo manens*. É com a humanidade sedentária que começa a civilização e a história, assim como a maior parte das instituições que nos são familiares; por exemplo, do ponto de vista político, o regime de Estado, e do ponto de vista social, a propriedade privada e o comércio jurídico individualista. (Hauriou, 1970, p. 41).

A formação derivada, por seu turno, é o processo mais comum atualmente e dá-se através de dois processos típicos, o *fracionamento*, quando há o desmembramento de um Estado para a criação de outro; e a *união de Estados*, com o desaparecimento dos Estados preexistentes após a junção (unificações italiana e alemã no séc. XIX).

Há, ainda, algumas *formas atípicas* de aparecimento de Estados, a federação, que subordina os Estados a uma ordem jurídica comum, preservando a autonomia local e as características sócio-culturais de cada ente federado; a divisão da Alemanha após a II Guerra, o Estado do Vaticano e a Autoridade Nacional Palestina.

1.2. Evolução Histórica do Estado

É preciso considerar, na análise da evolução histórica do Estado, que todo fato histórico e todo fenômeno social oferecem, além de sua semelhança com outros, um elemento individual que os diferencia dos demais, por mais análogos que sejam. Tendo em vista essa constatação proposta por Jellinek (2002, p. 380), torna-se imprescindível um estudo comparativo das manifestações do Estado, segundo a historicidade.

Os povos do Oriente não tinham uma concepção definida de Estado, uma vez que os filósofos daquela realidade não possuíam preocupação com esse aspecto da vida social, o Bramanismo indiano absorvendo a idéia da desigualdade dos homens, assimilava a divisão de estamental em castas, onde a casta privilegiada a dos Brâmanes, enquanto encarnação da justiça e designados por Deus para representá-lo.

Mas, como uma finura toda oriental, para evitar revoltas, os Brâmanes põem-se por trás de um rei, designado por Deus e ele mesmo é um deus. Assim, o Estado é teocrático no sentido rigoroso, o poder é de Deus e exercido por um Deus. A revolução não seria, pois, contra o Estado, mas contra a própria divindade. Nenhuma das castas inferiores jamais pensou em revolta e os Brâmanes mantêm há milênios seus imensos privilégios. (Azambuja, 1998, p. 138).

Na Pérsia, por sua vez, a idéia é a mesma, porém, o governo monárquico fora estabelecido por Ormuz, sendo os reis os seus descendentes, tendo como objetivo praticar o bem em relação aos humildes e deserdados.

As teorias especificamente políticas, não são encontradas na China, sua filosofia possui preceitos sobre a arte de governar, bem como, os deveres dos governantes, para Kong-Fu-Tseu e Meng-Tseu, que viveram nos séculos V e II antes da era cristã, consideravam a política como uma parte ou uma simples aplicação da Moral.

O príncipe é Filho do Céu, mas não é um deus, e o poder não é um direito, mas um dever, o dever de fazer a felicidade do povo. Se o rei não cumpre esse dever, pode ser destituído do poder. Confúcio declarou: "O Kang-Kao disse: o mandamento do céu que deu o poder a um homem, não lho conferiu para sempre". A legitimidade do povo repousa no consentimento do povo: "Obtém a afeição do povo e terá o império; perde a afeição do povo e perderás o império". Mêncio afirmava: "o céu vê, mas vê pelos olhos do povo; o céu ouve, mas ouve pelos ouvidos do povo". (Azambuja, 1998, p. 138-139).

O Egito, enquanto teocracia, onde a onipotência dos Faraós passou a ser atenuado pela criação, pelos egípcios, de outros deuses, passando o poder divino e político dos Faraós esteja limitado pelos outros deuses, pela classe dos sacerdotes e pelos chefes das províncias, numa espécie de organização feudal.

O Estado Hebreu, também uma teocracia, resguardava-se nas limitações impostas pelos preceitos divinos de Iavé, e pela fiscalização das doze tribos, que não permitiam que o rei se afastasse dos livros sagrados, limitação esta que se mostrou salutar, pois alguns príncipes hebreus eram cruéis e sanguinários.

O *Estado Antigo* data de 3000 a.C. até o séc. V da era cristã. Durante esse período, o poder era de base divina. Percebe-se uma nítida concentração de poderes: havia uma acumulação das funções militares, judiciais, sacerdotais e da coleta de impostos. Nesse período, a ideologia religiosa exerceu uma influência marcante na vida das pessoas. Tudo o que existia era visto como manifestação divina. O pensamento do ser humano estava totalmente invadido pelo místico. Nesse contexto, não havia distinção dos planos do real: a Natureza, o Humano e o Divino estavam confundidos. As condições do meio, em geral, exigiam o recrutamento do trabalho servil coletivo organizado por um poder central e nada favorecia mais a concentração de poderes na mão do Rei do que associá-lo ao divino. Quem se oporia à realeza? Quem teria coragem de afrontar, ir contra os deuses? Percebe-se que durante esse período, a noção de Estado caminhou junto com as ideologias religiosas, mantenedoras das injustiças sociais.

O *Estado Grego* é considerado apenas como uma referência, haja vista que não se pode afirmar a existência de um Estado único (englobando toda a civilização helênica). A não ocorrência de um Estado Grego é decorrente da noção de auto-suficiência de cada cidade-Estado. Existia, no Estado Grego, uma elite, que compunha a classe política, com intensa participação nas decisões do Estado.

O *Estado Romano* tinha como traço importante o fato de ter como base de organização a família. A idéia de que o primitivo Estado (a civitas) também fora resultado da união de grupos familiares (as gens), explicando o porquê da concessão de privilégios especiais aos membros das famílias patrícias, compostas pelos descendentes dos fundadores do Estado. Com o passar dos anos, outras camadas sociais foram adquirindo e ampliando direitos, sem que, até o final, desaparecesse a base familiar e a ascendência de uma nobreza tradicional. É importante considerar que a idéia de Império, uma das marcas do Estado medieval, foi o fato de Roma pretender realizar uma unidade jurídica dos povos conquistados, contudo centralizava o poder político, na medida em que queria assegurar a unidade e ascendência da cidade de Roma. Não se pode deixar de constatar a noção de superioridade que os romanos tinham em relação aos outros povos da humanidade.

O *Estado Medieval* era entendido mediante a compreensão da tríade: cristianismo, invasões dos bárbaros, o feudalismo, presentes na política medieval. O cristianismo foi à base da aspiração à universalidade. A aspiração de que toda a humanidade fosse cristã, o princípio da unidade da Igreja foram idéias que visava a agregar todos os homens em torno de um Estado universal que adotasse as normas cristãs. As invasões dos Bárbaros introduziram novos costumes

e, portanto, constituíram um fator de ameaça à ordem estabelecida. Essas invasões repercutiram de tal forma no quadro político da época, que chegaram, inclusive, a estimular nas regiões invadidas a afirmação de comunidades políticas independentes, que teve como resultado o aparecimento de muitos Estados. Entende-se o terceiro fator do Estado Medieval (o feudalismo), relacionando-o ao fato de que as invasões e as guerras internas acabaram por prejudicar o exercício do comércio. Nesse período, a riqueza mais importante passou a ser a posse da terra, pois era dela que se garantia a subsistência de todos (ricos ou pobres). Houve a fragmentação do poder e a criação de uma hierarquia imperial. A vassalagem (os proprietários menos poderosos se colocavam a serviço do senhor feudal, obrigando-se, a lhe dar apoio nas guerras e a entregar uma contribuição pecuniária, recebendo em troca a sua proteção) era uma importante instituição jurídica, que comprovava a postura independente dos senhores feudais em relação ao Estado. Isso aconteceu, entre outras razões, pois a ordem no Estado Medieval era muito precária (chefias improvisadas, a presença de uma burocracia voraz e a situação de guerra constante que contribuía para a indefinição das fronteiras). Não se pode deixar de mencionar o fato da submissão do Estado ao poder espiritual representado pela Igreja. Pode-se afirmar que se fragmentou a unidade imposta ao Mundo Antigo pelo Império Romano.

A noção de Estado, inclusive, desapareceu na voragem daquela violência arrasadora, para ressurgir depois, moldada em uma nova concepção de vida mais compatível com a dignidade humana. Efetivamente, possuíam os germânicos uma cultura política mais sadia, embora rudimentar, pois se baseava no respeito aos princípios de direito natural, na dignidade do homem, na liberdade individual, na inviolabilidade da família e no direito de livre associação. Os germânicos desconheciam o conceito de personalidade do Estado, e, assim, todas as situações eram encaradas e solucionadas como relações de ordem individual, no plano do direito natural. (Maluf, 2003, P. 107).

O *Estado Moderno* surgiu como “remédio para curar os males do sistema feudal”, ou seja, buscava-se unidade, um poder soberano que, sendo o poder máximo em um território delimitado, passasse a ordenar a vida econômica e cultural que vinha sendo deteriorada, entre outros motivos, pelo constante estado de guerra. O Estado Moderno, para Del Vechio (apud Bonavides, 1999, p. 63), comportava o povo, o território e, sobretudo, um vínculo jurídico. Esse vínculo jurídico seria o garantidor da unidade entre as pessoas pela forma do direito.

A Monarquia absoluta assentava-se sobre o fundamento teórico do direito divino dos reis, com evidentes resquícios das concepções monárquicas assírias e hebraicas. A autoridade do soberano era considerada como de natureza divina e proveniente diretamente de Deus. O poder de *imperium* era exercido exclusivamente pelo Rei, cuja pessoa era sagrada e desligada de qualquer liame de sujeição pessoal. (Maluf, 1998, p.119).

As pregações racionalistas, porém, incutiram no espírito das populações sofredoras e escravizadas uma clara consciência da noção de liberdade, dos direitos intangíveis dos

indivíduos, abalando profundamente a estrutura do monarquismo absolutista. Neste contexto, John Locke prega a limitação da autoridade real pela soberania do povo, a eliminação dos riscos da prepotência e do arbítrio.

O liberalismo, por sua vez, teve o seu berço na Inglaterra, lembrando que o sistema inglês era de uma monarquia constitucional, tendo a limitação do parlamento como expressão da soberania do povo. Quando Carlos I pretendeu instalar o absolutismo e chegou a ponto de entrar no Parlamento e prender os líderes da oposição, o movimento revolucionário de Cromwell que vinha da Escócia, marchou sobre Londres, destronou o Rei, sendo este condenado à morte.

Cromwell, por natureza republicano, transformou-se em ditador absoluto, durante dez anos, dissolvendo o Parlamento por força policial, sendo que apenas no limiar do Século XVIII, após três declarações de Direitos, consolidou-se o princípio da monarquia de direito legal, tendo como seus princípios: tripartição do poder; sistema representativo; preeminência da opinião nacional e intangibilidade dos direitos fundamentais do homem.

Esses princípios passaram a figurar nas Constituições de todos os Estados liberais, refletindo-se primeiramente na América do Norte, com a proclamação da Declaração de Virgínia em 1776, Constituição Federal 1787 e em todas as Constituições estaduais das antigas colônias inglesas que compuseram a federação norte-americana.

O liberalismo, que pregava a figura de um estado mínimo de pouca interferência na vida das pessoas, na França estava destinado a obter a vitória das idéias democráticas para si e para o mundo inteiro, a monarquia absolutista dos Bourbons mantinha a divisão social em três classes, que fora nivelado, apenas, com a revolução popular de 1789, baseada nas idéias liberais do século XVIII, suprimindo os privilégios e proclamou o princípio da soberania nacional.

O liberalismo econômico que, por extensão, veio a caracterizar o Estado até fins do século XIX, e daí a denominação, um tanto arbitrária, de Estado liberal, constituiu um eufemismo enganador, a cuja sombra se processou rapidamente a hipertrofia do Estado moderno. Premidos pelo advento do industrialismo, pelo desenvolvimento formidável da técnica, dos transportes, das comunicações, do comércio, empurrados irresistivelmente pela complexidade da vida social, onde borbulhavam problemas novos, os Estados modernos, aos reclamos mesmo dos mais ferrenhos individualistas, foram gradualmente absorvendo o indivíduo, entrosando-o na sua engrenagem cada vez mais vasta e complicada. Debalde as Constituições modernas aumentaram sem cessar a lista dos direitos do homem: a simples enunciação deles não podia entrar a marcha incoercível do *Leviatã*. Uma regulamentação jurídica minuciosa e avassaladora, jorrando inextricável, em que todos os seus atos, todas as suas atividades, toda a sua vida dependia. do Estado. Onisciente, onipresente, onipotentes, o Estado do século XX realizou em proporções inimagináveis os mais audaciosos sonhos de que seria capaz o gênio de Hobbes. (Azambuja (1998, p. 145).

Entretanto, as multidões espoliadas, oprimidas, explodiam juntamente com os problemas sociais que iniciando uma revolta violenta contra as injustiças sociais arregimentadas pela bandeira do socialismo, colocando em xeque o Estado liberal, clamando a sua reforma.

No entanto, o perigo era e é ainda maior, porque, se o chamado Estado liberal não podia cumprir a tarefa assombrosa que lhe exigiam, ao menos conservava algumas das mais belas conquistas do espírito humano: a liberdade e a tolerância. Se bem que cercado em sua vida social por uma regulamentação acabrunhadora, ao indivíduo eram asseguradas garantias inestimáveis quanto à essência mesma da liberdade: as crenças religiosas, a palavra, a associação, a família, eram sagradas, a lei as reconhecia e protegia contra abusos capazes de danificar a elas próprias e à sociedade. Por motivo de crenças religiosas, de opiniões, de raça, ninguém era perseguido, desde que seus atos não pusessem em perigo a ordem pública e suas palavras e opiniões não ofendessem a Moral. Depois de séculos de guerras religiosas e de perseguições, a humanidade parecia enfim ter aprendido a virtude da tolerância. (Azambuja, 1998, p.147).

Verifica-se a emergência da Social Democracia, sustentada no Estado do Bem-Estar Social, como caracteriza Celso Ribeiro Bastos:

O Estado passou, pois, a assumir um papel, de início, regulador da economia, o que era feito mediante a edição de normas disciplinadoras da conduta dos agentes econômicos. Num segundo momento, passou ele a protagonizar a própria atividade econômica, criando empresas com tal finalidade, ou participando, em sociedades, dos capitais de empresas privadas. Tornou-se ele, em conseqüências, um grande empregador. Sua burocracia agigantou-se. A vida social ganhou em complexidade. Aos segmentos sociais já existentes vem-se agregar uma poderosa burocracia estatal. Portanto, o Estado Social caracteriza-se por uma alargamento substancial, até mesmo asfixiante, das funções estatais. O Estado passa a interessar-se por um larguíssimo espectro de interesses que não se limitam mais aos da segurança, distribuição de justiça e feitura e aplicação das leis. Penetra ele pelo emaranhado dos conflitos sociais, nos quais procura respaldar as partes mais fracas. Ingressa no econômico, não só no exercício de um poder de polícia alargado, mas pela própria prestação da atividade econômica. (Bastos, 2002, p.167).

No sentido de sua evolução histórica, a humanidade vivenciou episodicamente a emergência de Estados totalitários que se notabilizam por absorver as manifestações da vida social e, até mesmo, individua, o Estado totalitário, que não é necessariamente um Estado autoritário, uma vez que este denota a vontade de uma minoria.

A crise da sociedade moderna, a crise da nossa civilização, refletida tão exatamente no Estado, hipertrofiado pela extensão inaudita de sua competência, mas de fato incompetente para resolver os problemas que deparava, facilitou o surto de novas doutrinas, denominadas totalitárias. (Azambuja, 1998, p.148).

O Fascismo caracterizou-se por ser um sistema de governo autoritário, monopolizando-se a representação política em um único partido político de massa, hierarquicamente organizado, pautando-se por uma ideologia de culto ao Chefe de Estado e com um desprezo aos valores do individualismo liberal, primando pela exaltação da coletividade nacional e pelo ideal de colaboração de classes (cooperativismo), combatendo o socialismo e o comunismo, acabando com as oposições políticas pelo uso da violência.

No que se refere à postura do Estado Fascista este, adotou uma posição intermediária entre o coletivismo e o individualismo, é dizer, o Estado Fascista se caracterizava por ser a união de corporações. Mussolini muito bem descrevia o Estado Fascista em sua famosa frase: “Tudo no Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado”. O fascismo instaurou o princípio autoritário do Estado, sendo que o poder estatal era exercido por um único partido político, por conseguinte, se suprimiu com todos os outros partidos políticos e com a liberdade de imprensa. Pode-se dizer por fim que o fascismo foi um regime de exceção que buscou suspender com todas as garantias democráticas e implantar um sistema que defendesse os interesses comuns da burguesia. (Bastos, 2002, p.174).

O nazismo nasceu e cresceu no período entre guerras, oriundo de defeitos na política alemã, da Crise da 2ª. República Alemã, e da superinflação existente naquela oportunidade na Alemanha, surgindo com uma dupla função: combater o liberalismo democrático decadente e a infiltração comunista.

Também constituía bandeira do Partido Nacional Socialista desvencilhar a Alemanha das cláusulas, que julgavam opressoras, do Tratado de Versalhes, impondo a supremacia da raça ariana, protagonizando o racismo, respaldado pelo direito alemão da época.

Celso Ribeiro Bastos caracteriza o intervencionismo do Reich: “No que se refere à política econômica do nazismo esta tinha como objetivo a autarquia nacional, servida pela dependência dos países subsidiários, um rígido intervencionismo estatal aliada à preocupação de elevar os níveis de produção” (2002, p.176).

Darcy Azambuja enlaça todo o significado do Estado totalitário: “Depois de suprimir os últimos vestígios de qualquer liberdade, a doutrina totalitária tende para a supressão das últimas possibilidades de paz, que não seja a paz da escravidão individual e coletiva. Representa um colapso na civilização, um mergulho na barbárie” (1998, p. 147).

Burdeau (1949, p.128), afirma “o Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem. Chega-se a esse resultado mediante uma operação jurídica que eu chamo a institucionalização do Poder”.

Quanto ao *Estado Contemporâneo*, para Burdeau (1949, p. 128) existem duas tendências para o mesmo: a racionalização do governo e o fortalecimento democrático do governo. Em relação à racionalização do governo, pode-se constatar o esforço dos Estados em usar e aprimorar os elementos técnicos de que ele dispõe atualmente para funcionarem como verdadeiros auxiliares do governo. É preciso considerar os esforços de aproveitar os recursos tecnológicos para agilizar a funcionalidade do Estado, tomando decisões mais corretas. Em

relação ao fortalecimento democrático do governo, é possível constatar que cresce a cada dia a ânsia coletiva pela liberdade de expressão e a valorização do ser humano como sujeito de sua história, que pode decidir sobre seu destino.

1.3. O Estado e a Globalização

A globalização é um processo já definido e que possivelmente não terá retorno diante dos inequívocos avanços que tem alcançado em todos os sentidos, principalmente no que se refere a tecnociência. É um processo que avança interligando as comunidades e transformando maneiras, costumes e possibilitando a emancipação dos indivíduos como cidadãos. Verifica-se, também, que, dentro desse processo, há questões a serem resolvidas que dizem respeito aos aspectos negativos da globalização, entre eles, os que são reflexos da abertura dos mercados mundiais que, como se viu.

Dentro desse contexto globalizado, o Estado-nação se encontra em processo de supra-soberania e possibilitando que outros organismos acabem decidindo e interferindo sobre questões nacionais. Conforme vai ocorrendo a debilitação do Estado, organismos internacionais, comandados por países do primeiro mundo entram em cena, como o caso do FMI e Banco Mundial e, sob o pálio de conceder ajuda aos países periféricos, acabam ditando normas econômicas, com o conseqüente reflexo político.

É forçoso concluir que os países periféricos estão se distanciando dos países industrializados no que diz respeito a sua economia. São abismos cada vez maiores entre os países no mundo. Enquanto os primeiros ditam as normas econômicas, os últimos, sem condições de contrapô-las, aceitam-nas. A dominação econômica dessa forma fica evidente e, como efeito reflexo da dominação econômica ocorre à dominação política.

Diante da política atual que está sendo impregnada no mundo, o Estado está perdendo poder para o mercado econômico o qual está à mercê das grandes instituições privadas, principalmente, as do setor financeiro mundial.

O mercado internacional formado, não só pelas instituições públicas, mas, principalmente, por organismos multilaterais privados, constituídos de empresas transnacionais

dos mais diversos ramos, passou a ditar as normas aos países do globo em razão da sua força econômica, a qual, queiramos ou não, está movimentando o mundo.

Percebe-se que a onda globalizadora traz em seu bojo um forte apelo capitalista, formado por uma economia neoliberal que, como se sabe, é extremamente individualista. Assim, o mercado se torna feroz, voraz, não respeitando regras éticas e morais, embora legalmente constituído. Sua finalidade primordial é o lucro e, assim, não está preocupado com as conseqüências advindas de suas ações.

As empresas não visam, em seus empreendimentos, ao aspecto social. Elas buscam sempre a sua finalidade que é o lucro. Para isso, não estão preocupadas com o desemprego, com a arrecadação de impostos, ou com a pobreza. Pelo contrário, muitas vezes, utilizam-se da miséria dos trabalhadores de determinados países, instalando-se neles para produzirem à custa de trabalho quase escravo, beneficiando-se da falta de leis trabalhistas e das próprias necessidades de sua população. Procuram se instalar em locais onde possam ser beneficiadas com incentivos fiscais, com financiamentos dos próprios governos, em troca de algumas centenas de empregos. Jogam com sua contabilidade, declarando lucros e prejuízos fictícios à custa de benefícios sociais que poderiam ser revertidos para populações carentes.

Trata-se, portanto, do colonialismo de mercado, em que os povos e os governos são manipulados, enquanto os países ricos ficam com a prosperidade alcançada com o sacrifício dos pobres, acentuando, cada vez mais, as desigualdades entre eles.

Verifica-se que o sistema financeiro mundial não é mais controlado por nenhum Estado isoladamente. Quem comanda o mercado são os conglomerados financeiros, e eles se encontram onde puder ter investimentos e ser obtido lucro da forma mais rápida e mais fácil. Assim, em matéria financeira, o Estado perdeu sua identidade, o seu poder, ficando à mercê de um mercado econômico impessoal e sem nacionalidade.

Percebe-se que as empresas ou os conglomerados de empresas já não estão mais se interessando em aumentar sua produção, seu parque operacional, o número de trabalhadores. Agora, o que mais interessa é o valor de suas ações nas bolsas de valores, onde o capital é remunerado sem a ocorrência do trabalho nos moldes tradicionais. Hoje, ao contrário do que ocorria anteriormente, as ações de uma determinada empresa poderão aumentar seu valor se ela fizer uma demissão em massa de trabalhadores, enxugando seus custos, o que poderá trazer sérias seqüelas no aspecto social.

Portanto, no plano econômico o Estado está debilitado em sua identidade, porque não consegue mais conduzir ou controlar o seu destino em razão das monstruosas forças do mercado que extrapolam seus limites territoriais. Nesse contexto, a importância do Estado - nação está sendo substituída, em parte, pelos organismos transnacionais.

Entretanto, nesse encontro de forças entre o poder do Estado e o poder do mercado, entendemos, ainda possível, a interferência estatal em determinadas ocasiões, a exemplo de como tem ocorrido nos países desenvolvidos como Japão, EUA e como ocorreu com os chamados tigres asiáticos, China e Índia. Esses últimos, visivelmente beneficiados com a globalização. Tais países, antes de se abrirem totalmente para a globalização econômica, preocuparam-se em resguardar seus mercados. Suas fronteiras só foram abertas para as importações depois de acurado controle e exportações compatíveis.

A crise social dos países periféricos é impressionante. A desigualdade dos habitantes dessas comunidades, comparada com a do primeiro mundo, é marcante. Mesmo assim, aqueles que defendem o capitalismo neoliberal, cuja teoria não admite a interferência do Estado nas relações de mercado, propõem a espera por parte dessas populações, acreditando que a "mão invisível" ajustará essa situação, e, com o tempo, a renda será mais bem distribuída, erradicando a pobreza. Não se vê, entretanto, como isso pode ocorrer, principalmente, nos países periféricos, onde parte da população já se encontra abaixo da linha da pobreza, com a falta das mais elementares condições de vida.

A verificar pelos países desenvolvidos, onde a pobreza e a violência também são crescentes, a esperança dos subdesenvolvidos não pode prosperar. Há, portanto, a necessidade de se implementar políticas de combate às desigualdades sociais, que diminuam a má distribuição de renda e, se preciso for, interfiram no mercado, mesmo em âmbito interno para poder proporcionar o bem-estar das populações, o que, historicamente, sempre foi o dever do Estado.

Ocorre que aqueles que possuem o lucro e se beneficiam do resultado da exploração dos países periféricos, pelo que se denota, não pretendem mudanças estruturais, porque isso representaria para eles a perda de substancial parcela de seus lucros. A interferência do Estado na economia, através de medidas restritivas ao livre mercado, representaria a perda de divisas.

Países que saíram de situação precária e passaram para situação estimuladora não abriram seu mercado da forma como fez o Brasil, por exemplo. Primeiro intensificaram suas

exportações, usaram instrumentos para garantir a sua situação de bem-estar perante a política econômica externa, para depois liberarem suas fronteiras para as importações.

Portanto, a economia de mercado deve caminhar lado a lado com a política. Nem uma, nem outra poderá, sozinha, resolver todos os graves problemas da população global. Entretanto, sabe-se que é possível o bem estar dessa mesma população, pois os bens e as rendas que garantem a riqueza global existem e são suficientes. No entanto, estão mal distribuídos.

Há, ainda, que ser observada uma questão de ética, não só na política, mas também no mercado e na economia. Quando as empresas passam a só visualizar o lucro, é hora de os Estados implementarem políticas que garantam, simultaneamente aos ganhos, a distribuição de bem-estar social. Não como doação pura e simples; não como favor; não como assistencialismo; mas sim como valorização do homem, pela sua educação, pela sua ética, pelo seu trabalho, pela sua dedicação ao desenvolvimento do mundo. Não se pode admitir o lucro sobre a exploração da mão-de-obra infantil; sobre a mão-de-obra do trabalho escravo ou sobre a própria escassez do trabalho. Isso, no entanto, não pode ser resolvido pelo livre mercado que é individualista.

O Estado-nação encontra-se debilitado porque ainda não encontrou instrumentos, de forma global, que impeçam o poderio dos grandes conglomerados empresariais e financeiros que só visualizam o lucro. Porém, no momento em que a comunidade internacional, como um todo, perceber os efeitos maléficos que estão sendo gerados no mundo em consequência da má distribuição das riquezas e das rendas, que nesse século já começaram a se transformar em guerrilhas das mais diversas, passará a se preocupar mais detidamente com a questão e sairá dos discursos, adotando atitudes práticas.

Percebe-se que hoje existe uma pobreza estrutural disseminada pelo globo, gerada especialmente pela retirada do poder público da tarefa de proteção social e da baixa remuneração do emprego. Hoje, essa pobreza é permanente e vista com naturalidade. Especialmente, nos países periféricos tem-se transformado em violência. Isso porque a falta de trabalho digno segrega o ser humano, marginalizando-o pela falta das mais pequenas condições sociais. Como consequência, traz a falta de escolaridade, de saúde, de lazer digno. Segrega os indivíduos em guetos onde o Estado já não está mais podendo impor o seu controle, ficando à mercê de um poder paralelo vinculado às organizações criminosas. Trata-se, portanto, de um círculo vicioso, uma vez que a falta de condições dignas do homem atinge seus descendentes e não há como retirá-los desse abismo, a menos que haja interferência de fora do círculo familiar.

O Estado-nação se encontra debilitado em sua identidade, principalmente, em consequência do mercado volátil e sem cara, do sistema individualista que apenas pretende gerar o lucro sem antever as consequências de suas desastrosas ações, como o desemprego e a violência, principalmente.

Como alternativa, restam, apenas, os governos, esses sim, pessoais, conhecidos como entes públicos. Só eles poderão conduzir os destinos no mundo de forma coesa e multilateral, usando, no entanto, todo o processo de globalização, com seus sistemas de auxílio à comunidade mundial enfrentando, neste sentido o dilema da relativização da soberania.

Por mais difícil que seja conceituar-se soberania, tal proposição se funda no fato de que a pluralidade de ciências interessadas em sua definição leva a possibilidade de distorção conceitual, atendendo às vezes, inclusive, a conveniência política de quem a conceitua, como bem afirma Dalmo Dallari:

[...] o conceito de soberania, claramente afirmado e teoricamente definido desde o século XVI, é um dos que mais têm atraído a atenção dos teóricos do Estado, filósofos do direito, cientistas políticos, internacionalistas, historiadores das doutrinas políticas, e de todos quantos se dedicam ao estudo das teorias e dos fenômenos jurídicos e políticos" [...] "dando margem a todas as distorções ditadas pela conveniência. Essas distorções têm sido uma consequência, sobretudo, da significação política do conceito, que se encontra na base de seu nascimento e que é inseparável dele, apesar de todo o esforço, relativamente bem sucedido, para discipliná-lo juridicamente (Dallari, 2002, p. 74).

Dallari acrescenta ainda, que "o conceito de soberania é uma das bases da idéia de Estado Moderno, tendo sido de excepcional importância para que se definisse, exercendo grande influência prática nos últimos séculos, sendo ainda uma característica fundamental do Estado". (2002, p. 75).

Mas sendo uma característica essencial do Estado Moderno como vimos do relato anterior, na história a sua evolução é lenta, aparecendo apenas na Idade Média quando se falava de segurança e tributação, ou seja, estava ligada especificamente ao exercício de poder.

Já no século XIII com a ascensão da monarquia, ela passa ainda que de forma indefinida a estar mais presente, pois era comum a afirmação da soberania do monarca, o que, logo a seguir, ou seja, no século XVI, levaria Jean Bodin a conceituá-la: "soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República". (apud Dallari, 2002, p. 77).

Temos aí então, o ponto de partida para análise do conceito de soberania, considerando que Bodin atribuiria esse poder a seu titular e que Rousseau quando da publicação de "O Contrato Social" afirmaria que a titularidade do poder estaria no povo e não em seu governante.

Da idéia de Bodin (apud Dallari, 2002, p. 77), os teóricos passaram a se preocupar muito mais com as características necessárias ao exercício da soberania do que propriamente com seu conceito, assentando-se que a soberania deveria ser essencial, inalienável e indivisível. Essencial no sentido de outorgar poder de unificação do povo de um estado, inalienável por ser o exercício de vontade geral e indivisível porque a vontade só é geral se houver a participação do todo.

Já Marco Túlio Zanzucchi (apud Dallari, 2002, p. 81), acrescenta a estas características três formas de poder originário por nascer junto com o Estado, incondicionado porque só o Estado é que pode limitá-la e coativo porque o Estado dispõe de meios para fazer cumprir suas ordens.

Disso tudo, percebe-se que a soberania, que no passado esteve umbilicalmente jungida à figura do monarca, hoje se apresenta de outra forma. Está diretamente ligada à figura do Estado e nele concentra sua legitimidade, afastando a idéia de soberania como forma de poder do governante.

Ocorre, que a soberania não se restringe mais apenas à mera questão doutrinária, uma vez que está sendo invocada constantemente nos dias de hoje para justificar vários atos do Poder Público e às vezes até dos entes privados, tudo isso porque, com a sua positivação jurídica, passou de poder a instrumento.

No Direito brasileiro temos o exemplo disso, a Constituição Federal estabelece em seu artigo 1º que "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - (...)" legitimando assim, não só o seu uso pelo Estado brasileiro, como por qualquer operador do Poder Público. Além disso, os entes privados também têm a disposição o mesmo instrumento, haja vista que no artigo 170 da mesma carta, dispõe o legislador que "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - (...)"

Ou seja, estabelece-se aí uma crise de soberania, seja pela forma como ela vem sendo utilizada (instrumento), seja pelo momento atual do cenário internacional que a seguir passaremos a discutir.

Atribui-se a crise atual da soberania ao fato do fenômeno da globalização estar fragilizando as fronteiras dos Estados-Nação

Com isso, só nos resta acentuar que de fato o mundo vive uma nova ordem jurídica, no momento consuetudinária, mas que em alguns aspectos prima pelo estabelecimento de regras formais, talvez não de caráter geral, mas de caráter interno alinhadas por princípios de caráter geral que poderiam, então, contribuir com a "soberania imperial".

O que está ocorrendo em nossos dias - o confronto de forças entre o Estado e o mercado - não é novo. A briga entre o Estado e o Mercado - política e economia - é contínua e histórica, apresentando-se como uma onda, onde ora aparece o primeiro, ora o segundo na sua base superior. A cada vez que o mercado se torna voraz, feroz, selvagem, o Estado deve interferir para domesticá-lo. E isso é possível, principalmente, se a comunidade pública internacional, especialmente, daqueles países mais atingidos pelos aspectos negativos da globalização se unem para a tomada de algumas providências de forma coletiva.

Ademais, em determinados aspectos, gerando a desilusão das demandas não resolvidas, acaba criando grupos antiglobalização, muitas vezes de aspectos raciais, violentos, revolucionários, que nada trarão de proveito à humanidade.

1.4. A Crise do Estado e suas Ineficiências

Ao longo do século XVIII, pôde-se notar a estruturação do *Estado liberal*, caracterizado pela adoção de uma postura de mero guardião da ordem e segurança nacionais, reduzindo sua atuação ao pequeno núcleo estratégico, correspondente, sobretudo, à defesa nacional, arrecadação e diplomacia. Era o Estado mínimo, alheio à área social e ao domínio econômico, os quais ficavam ao sabor das próprias forças sociais.

O modelo de Estado modesto começa a decair após a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa, ruindo definitivamente na década de 30 do século passado. Isso porque o mercado livre e a inexistência de uma política social levaram as economias capitalistas à

insuficiência de demanda agregada, ensejando uma crise generalizada que abriu espaço para a emergência do *Estado Social-Burocrático*, de cunho intervencionista.

A nova visão do Estado reconhecia seu papel complementar nos âmbitos econômico e social. Isso significava, para o Estado intervencionista, a assunção da prestação de serviços sociais fundamentais, além do disciplinamento da ordem econômica, seja para limitá-la e permitir sua compatibilização com o interesse coletivo, seja para estimulá-la através da concessão de apoio financeiro, creditício e de infra-estrutura, ou ainda, através de sua atuação direta na prestação de atividades econômicas.

Surgiu, nessa nova realidade, o Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), nos países desenvolvidos, em especial na Europa; o Estado Desenvolvimentista e protecionista nos países em desenvolvimento do chamado Terceiro Mundo; e os Estados Comunistas do bloco soviético.

Aos poucos, a própria estrutura do Estado intervencionista, voltada para conformá-lo ao papel de um verdadeiro *demiurgo social*, na expressão de Bresser Pereira (1998, p. 52), tornou-o incapaz de desenvolver a contento todas as atividades que tinha assumido, induzindo a um processo descentralizante, tanto no que se referia à prestação de serviços públicos, quanto no tocante à realização, por interposta pessoa, de atividades econômicas.

Todo esse processo se efetivava graças aos métodos administrativos da desconcentração e da descentralização. No primeiro, concedia-se autonomia de gestão a unidades formadas nos limites de uma determinada pessoa jurídica, distribuindo-se atividades segundo uma subordinação hierárquica. O segundo implicava a técnica de transferência de atribuições a outro ente administrativo integrante da burocracia estatal, dotado de personalidade própria e de capacidade de se autogovernar, e sujeito, apenas, à tutela e vigilância da entidade criadora.

Nasceram, nesse último caso, as entidades da administração indireta (autarquias e empresas públicas), da mesma forma que se verificou uma crescente tendência à associação do Estado com o capital privado, através das sociedades de economia mista e de institutos como as concessões, permissões e autorizações de serviços públicos.

Contrariamente ao esperado, essa onda descentralizante não conseguiu superar os problemas do Estado intervencionista. Pelo contrário, o Estado hipertrofiado e super desenvolvido, ensejou uma queda ainda maior em seu grau de eficiência na prestação de serviços sociais e regulação econômica.

Nas palavras de Roberto Ribeiro Bazilli:

Esse gigantismo, em aparente contradição, leva o Estado intervencionista a se esgotar; sobrecarrega o Estado com tarefas dispensáveis e que são melhores desempenhadas pela iniciativa privada; dificulta a adequada realização das atividades essenciais do Estado; a eficiência diminui bem como acarreta a insuficiência de recursos [...] (Bazilli, 2000, p. 79).

Paralelamente, ao agigantamento do Estado, e contribuindo para o colapso do mesmo, verificou-se, a partir da segunda metade do século XX, uma profunda alteração no sistema econômico mundial, mudança essa capitaneada, sobretudo, pela aceleração do desenvolvimento tecnológico e pela redução dos custos de transportes e comunicações, fatos que conduziram a uma nova dinâmica do capitalismo internacional, correspondente à globalização, com a conseqüente integração das economias e dos mercados, rompimento de barreiras e acirramento da competição.

A globalização impôs uma dupla pressão sobre os Estados: por um lado cresceu o desafio estatal em proteger os seus cidadãos, dado que a lógica do mercado, privilegiado pela economia neoliberal, é favorável aos mais fortes e capazes e induz ao aumento da concentração de renda; de outro, exigiu do Estado maior eficiência na realização das tarefas públicas, de modo a aliviar as pressões sobre as empresas nacionais e facilitar sua concorrência frente ao mercado internacional.

Nesse novo contexto, de economia globalizada, intensa competição e reorganização da produção em escala mundial, a crise do Estado acabou por se configurar em três diferentes vertentes: crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança negativa, tornando-o incapaz de realizar as políticas públicas; *crise do modo estatizante de intervenção do Estado*, o que significa o esgotamento do *Welfare State* e dos países comunistas; e *crise do modelo burocrático de gestão pública*, marcado pelos altos custos e baixa qualidade dos serviços públicos.

Assim, o Estado Intervencionista, que no início do século passado foi apontado como fator de desenvolvimento, transformou-se em obstáculo ao crescimento econômico e social, e toda a crise estrutural descrita acabou por demandar imediatas alterações no seu modelo. Tal fato conduziu, na década de 80, a um movimento geral de reformas do Estado.

Por certo que, quando se fala em mudanças sociais mostra-se necessário especificar os sentidos nos quais esses conceitos seriam empregados.

Em primeiro lugar, a mudança social (e ‘histórica’) é concebida como um conjunto de forças cegas e impessoais, tendências estruturais e contradições às quais os agentes humanos estão expostos como objetos, ou mesmo como vítimas passivas a quem a mudança ‘acontece’. Esse tipo de mudança social consiste em tendência (variando do aquecimento global a mudanças nos gostos dos consumidores) que não foram iniciadas por alguém, e tampouco podem ser paradas por alguém. Em segundo, mudança social é vista como algo que resulta de esforços deliberados e intencionais de agentes humanos racionais para dar conta, individual ou coletivamente, de necessidades e problemas que eles encontram na sua vida social, econômica e política. A mudança social, nesse segundo sentido, é ‘alcançada’ e executada por agentes. Essa versão ativa e intencional do conceito enfatiza a subjetividade, a cooperação e busca racional de interesses e valores – a ‘construção’ da história ao contrário da exposição a forças e a. destinos históricos anônimos. (Offe:1999, p. 119).

Nos últimos 25 anos, inegavelmente, o mundo experimenta uma mudança em nível de ordem política, ou na forma de regimes em várias sociedades, observando-se regimes autoritários de várias formas, seja por regimes militares ou o socialismo, regimes teocráticos, que acabaram por desmoronar dando lugar a democracias constitucionais liberais, caracterizadas, num primeiro momento, pela presença dos direitos iguais e da participação política de todos os cidadãos, com a proteção dos chamados direitos humanos, civis e políticos, bem como o que Claus Offe (1999, p.121) define por *accoutability* ¹.

1.5. Atuais Propostas para o Redirecionamento das Políticas Públicas

Tem-se travado um debate sobre o redirecionamento das políticas públicas quanto as atuais propostas. Encontram-se três concepções diferentes, apontando a relação ideal de relacionamento entre Estado e sociedade civil. Essas concepções partem de um ponto em comum, a necessidade de uma reforma do Estado, e divergem, sobre o tamanho desta.

Os integrantes da primeira corrente, segundo Osborne & Gaeber (1998, p. 52), são favoráveis ao enxugamento da máquina estatal, propondo um novo modelo de governo empreendedor, no qual a iniciativa para a solução dos problemas sociais permanece nas mãos do Estado. O setor público está mudando, tornando as instituições mais enxutas, ágeis, flexíveis e prontas para aprender novos procedimentos. Estas por sua vez utilizam-se da competição para permitir ao consumidor escolher a sua preferência e eliminar a burocracia para ganhar em criatividade e eficácia.

¹ Neste momento do texto o autor utiliza a palavra inglesa “accoutability” que não apresenta tradução direta na língua portuguesa. Trata-se de uma característica do sistema político que implica transparência dos atos dos governantes e capacidade de sanção destes pelos governados, que têm os instrumentos para acompanhar o comportamento dos primeiros e responsabilizá-los por seus atos.

A sociedade se empenhou num esforço gigantesco para controlar o conteúdo da ação governamental, procurando evitar desvio dos recursos públicos. Com o acirramento desse controle, ficando impossível administrar bem as finanças. Houve uma preocupação com o modo como as coisas devem ser feitas, mas não se atentaram quanto aos resultados, tornando o governo lento, ineficiente e impessoal.

Os primeiros governos a responder a essa nova realidade foram os locais, pois passaram a adotar parcerias com o setor privado e a desenvolver formas alternativas de prestar serviços ao público. Algumas características desses esforços inovadores:

- a) Promovem a competição entre os que prestam serviços públicos;
- b) Dão mais poder aos cidadãos, transferindo o controle dessas atividades da burocracia para a comunidade;
- c) Avaliam a atuação de suas agências não pelos insumos, mas pelos os resultados;
- d) Orientam-se pelos seus objetivos, em vez de orientar-se por regras e regulamentos;
- e) Redefinem seus usuários como clientes, oferecendo-lhes opções.
- f) Limita-se a oferecer serviços à guisa de correção ou remédio;
- g) Investem suas energias na produção de recursos, concentrando-se nas despesas;
- h) Descentralizam a autoridade, promovendo o gerenciamento com participação;
- i) Preferem mecanismo de mercado às soluções burocráticas;
- j) Promovem a catálise de todos os setores, público, privado e voluntário, para a ação conjunta dirigida à resolução dos problemas da comunidade.

Para essa corrente, a iniciativa e condução da ação permanecem nas mãos do governo, embora este sofra a reforma e o enxugamento da sua máquina.

Uma corrente de pensamento oposta, (Eggers & O'Leary, 1995, p. 442), sendo esta a segunda corrente, criticam a proposta dos defensores da primeira corrente, quanto à ação governamental. Esta teria enfrentado apenas os sintomas dos problemas governamentais e não a sua causa. A proposta de reinventar a gestão pública, defendida pelos defensores da primeira corrente, parte do pressuposto de que o problema central do governo não é o que ele faz, mas sim como opera. A questão atual não é ter mais ou menos governo, mas sim ter o tipo errado de governo. Enquanto os defensores da segunda corrente criticam essa premissa dizendo que a

questão é outra, é que o governo deve fazer. Enfatizam que o governo se encontra enredado em três problemas:

- 1) É grande em demasia;
- 2) É muito centralizado e
- 3) As agências governamentais que gerenciam os programas estão muito envolvidas na política, o que se torna um fator limitante da sua eficiência.

Para Eggers & O' Leary (1995, p. 442), existem caminhos possíveis para melhorar a performance governamental, mas não seria realista esperar que ela fosse tão eficiente quanto o setor privado. A eficiência é limitada por razões sistêmicas. Numa democracia a administração pública é fundamentalmente diferente de uma corporação privada. Parte importante do processo democrático é ter tempo para ouvir vozes e permitir a participação nas decisões, fazendo com que estas caminhem lentamente. Tais razões seriam suficientes para que o governo limitasse ao máximo suas tarefas e deixasse as restantes ao mercado.

Para Eggers & O' Leary (1995, p. 443), deve o governo prestar a todos os serviços ou cumprir todas as tarefas? No entendimento desses defensores, aponta a redução quanto as atividades em que o governo está envolvido, sendo essencial para melhorar a forma pela qual opera. Entretanto a racionalidade deve estar presente nas várias esferas governamentais. Essas esferas devem ser consideradas de forma a não acontecer duplicidade de serviços e haver o mínimo de racionalidade na distribuição dos mesmos entre as diversas instancias. Sabe-se que o jogo político nem sempre favorece essa racionalidade, que muitas vezes é sacrificada em prol da composição política. Essa corrente representada por Eggers & O'Leary (1995, p. 443), propõe uma redução mais drástica das atividades governamentais do que a corrente anterior. Entretanto, deseja-se uma reforma do Estado na qual, além da diminuição do seu tamanho, ocorra uma real transferência de poder das instâncias federal e estadual para as locais. Como produto do enxugamento da máquina estatal, propõe uma terceirização ainda maior do que a proposta pela primeira corrente, não apenas transferindo atividades governamentais para empresas do primeiro setor, mas principalmente para organizações e associações sem fins lucrativos da comunidade.

Tais propostas basicamente em uma avaliação negativa quanto à centralização produzida pelo desenvolvimento do *Welfare State*. A centralização do poder governamental distanciou os indivíduos e comunidades das decisões, com isso as instituições cívicas se deterioraram, faliram ou retraíram.

Ainda para os autores, nas últimas décadas cedeu-se a um aumento do poder do Estado em nome de um paternalismo.

Uma das metas é a reforma do aparelho governamental e a outra é a revolução na sociedade americana. Os indivíduos e as associações voluntárias tem o papel fundamental, podem e devem desempenhar nessas mudanças. Entretanto ao radicalizar, na defesa de um Estado mínimo, preserva-se e enfocam-se os direitos universais conquistados.

Uma terceira corrente defendida por Berger & Neuhaus (1996, p. 30), não pretende desmontar o *Welfare State*, mas criar estruturas mediadoras, esta posição causou grande impacto na discussão sobre os rumos das políticas públicas ao lançar o conceito de estruturas mediadoras. Essas estruturas são definidas como aquelas instituições que se encontram entre o indivíduo e as grandes instituições da vida pública.

Para Berger & Neuhaus (1996, p. 31) na primeira hipótese o *Welfare State* continua a oferecer serviços, o que torna inviável a possibilidade de seu desmantelamento. Na segunda hipótese, é quanto à animosidade contra o governo e sua burocracia. Essa animosidade não é específica contra o governo federal, mas contra todas as instâncias governamentais. Existem dois motivos que implicam na insatisfação são: a retórica extravagante do welfare state e o seu sistema de taxaço.

Segundo Berger & Neuhaus (1996, p. 32), a contradição entre esperar que o governo ofereça mais serviços e querer, ao mesmo tempo, menos governo é apenas aparente. O *welfare state* veio para expandir seus benefícios e devem-se procurar mecanismos alternativos para providenciar seus serviços. A proposta de estrutura mediadora iria resolver apenas alguns dos problemas estruturais do welfare state. Vários desses problemas estariam baseados na intenção das esferas públicas e privadas.

As estruturas mediadoras, ao cumprirem a função de intermediação entre as duas esferas, alivia-se a crise em suas duas faces, respondendo e dialogando com o indivíduo, diminuindo tanto seu isolamento em relação à sociedade quanto a alienação da ordem pública. Para os autores essas estruturas seriam as associações de bairro, a família, a Igreja e as associações voluntárias.

Os defensores dessa corrente (Berger & Neuhaus, 1996, p. 32), chamam a atenção para o fato de que a proposição de estruturas mediadoras deve ser utilizada apenas nas áreas da política em que podem ser aplicadas, tais como a saúde, habitação e educação. Também apontam

a diferença entre essa proposta e a descentralização das funções governamentais. Esta é determinada pelo pressuposto do que pode ser realizado dentro das estruturas governamentais. O que os defensores tem como objeto são estruturas que são entre o governo e os indivíduos. São favoráveis a idéia de enxugamento das instituições governamentais, mas reafirma-se que tal proposição enfrenta antagonismos na sociedade moderna.

As estruturas mediadoras são na verdade, a principal expressão das reais necessidades do indivíduo na sociedade. Assim as políticas públicas deverão reconhecê-las, respeitá-las e, quando possível transferir poder.

Segundo Berger & Neuhaus (1996, p. 38), nem toda organização não-governamental é uma estrutura mediadora. Existem dois entendimentos quanto ao conceito, o primeiro diz quanto à organização local como estrutura mediadora, existindo organizações de estilos de vida privados, que nada tem a ver com a sociedade, já o segundo, aponta a inclusão no conceito toda instituição que está fora do governo. O conjunto das entidades sem fins lucrativos é muito mais amplo que o das estruturas mediadoras, que estão mais relacionadas com as entidades que atuam visando a um sentido público.

Verifica-se que a ampliação do relacionamento governamental com as estruturas mediadoras, as quais terão uma relação à dependência que essas organizações passam a ter da assistência governamental. Elas acabam, em consequência desse relacionamento mais estreito, distanciando-se dos seus propósitos originais e se redirecionando para os objetivos governamentais.

Uma questão fundamental (Berger & Neuhaus, 1996, p. 36) é identificar que organizações são verdadeiramente mediadoras. Também, esses defensores, as estruturas mediadoras que cumprem um papel nefasto na sociedade. Essas estruturas desempenham o papel de mediação entre os indivíduos e a sociedade.

Para evitar o mau emprego dos recursos públicos, alguns caminhos são apontados, um deles é a transferência e a distribuição de recursos aos indivíduos. O pressuposto é o de que o indivíduo terá melhores condições de decidir as instituições que melhor o serve. Pode-se citar como exemplo a implementação de *vouchers*, o governo forneceria um comprovante de pagamento e esse mecanismo seria utilizado para o sistema educacional, sendo, em vez do governo construir mais escolas, as quais teria a obrigação de mantê-las, distribuiria esses recursos para as pessoas, tendo essas que escolherem a escola particular que mais lhe aprofundesse.

Tal política se assemelha ao programa de financiamento estudantil para o ingresso nas universidades particulares, na contramão do sucateamento da universidade pública.

Entretanto esse mecanismo contém vários problemas. Em primeiro lugar, aponta-se o aparecimento de novas organizações somente para adquirir esses *vouchers*, as quais utilizarão má-fé e em segundo lugar, nada garantirá que após estar nas mãos desses indivíduos, eles aplicariam de maneira correta e também quanto a sua decisão se será correta ou não. E em terceiro lugar, quanto à distribuição dos *vouchers* em relação quanto à legislação a qual estará combinada podendo os mecanismos de controle significar entraves na organização. Em conclusão, aponta-se a negativa quanto à propositura dos *vouchers*, a qual atrai mais problemas do que solução acaba se tornando mais perigosa do que a distribuição dos recursos pelo governo.

Um outro caminho para identificar as reais estruturas mediadoras encontra-se na utilização do serviço das organizações intermediárias, ou seja, nada mais são do que as estruturas que mediarão a relação com outras estruturas mediadoras ficariam incumbidas de identificar e verificar a eficácia das organizações. Entende-se por eficácia, o cumprimento de forma satisfatória do serviço, entretanto inúmeras organizações, por terem um caráter predominante voluntário, podem não possuir pessoal qualificado para o serviço. Essas organizações do terceiro setor utilizam o serviço dessas organizações intermediárias, atraindo e monopolizando a maioria dos recursos, por empregarem pessoal mais qualificado, que se pode afirmar que tais soluções também apontam seus perigos.

Os problemas da relação governamental com as estruturas mediadoras apontam que a relação aponta que a relação possui problemas para os quais deve-se atentar, de forma a contorná-los e tornar o relacionamento mais produtivo para ambas as partes. Apesar dos problemas existentes o que tange sobre a reforma das políticas públicas, defende o estreitamento da relação governamental e instituições pertencentes ao terceiro setor como sendo um dos caminhos possíveis de superação da crise do *welfare state*. Pode-se atentar para o tipo de papel e como podem desempenhar essas instituições para solucionar os problemas sociais, sendo como estruturas mediadoras ou sendo como parte no processo de terceirização.

A partir da década de 70, esse setor volta a crescer. Na realidade, acaba depositando no terceiro setor, suas esperanças para se alcançar uma situação mais justa. Entretanto, o terceiro setor pode contribuir para a melhoria das condições sociais.

Claus Offe (1999, p.126-127) ao falar da pós-modernidade enquanto força promotora de transformação cultural identifica três generalizações que devem ser associadas às dimensões estéticas, cognitivas e político-morais da cultura, onde se observam tendências de homogeneização transnacional da cultura, como no exemplo de que o idioma inglês vem se tornando o idioma global, entretanto, verificam-se contratendências que valorizam o redescobrimento das tradições religiosas que passam a ser usadas como símbolos da resistência à uniformidade da cultura global e que dão origem a uma política cultural pós-moderna da identidade e diferença. Identifica-se, ainda, o impulso moral e político oriundo das idéias de libertação, justiça social e paz internacional, concluindo:

Isso se aplica particularmente a qualquer noção de progresso em que envolva , como uma vez envolveram a teoria da modernização liberal, o marxismo revolucionário ou o zelo missionário da cristandade, uma noção universalista de fins desejáveis, na direção dos quais a história deveria se mover e pode realmente ser encaminhada por agentes históricos constituídos. Essa noção de progresso, na medida em que sobreviveu a todas as forças desorganizadas da cultura pós-moderna, está hoje sendo reformulada: o progresso é agora concebido como a capacidade de evitar continuamente a recaída no barbarismo e em formas catastróficas de des-civilização. (Offe, 2003, p. 127).

Neste contexto, a humanidade desafia as noções persistentes de Estado a redirecionarem suas políticas públicas no objetivo de atender essa dicotomia existente entre o global e o contra-ataque das tradições, no exemplo das tradições religiosas e culturais, na construção de uma sociedade que suporte a transição e conviva com as desigualdades.

2. A CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

2.1. O que é o Terceiro Setor?

É um conceito, uma expressão de linguagem entre outras. Existe, portanto, no âmbito do discurso e na medida em que as pessoas reconheçam o seu sentido num texto ou numa conversação.

É uma expressão ainda pouco utilizada no Brasil. Na verdade, quase ninguém a reconhece.

Foi traduzida do inglês ("Third Sector") e faz parte do vocabulário sociológico corrente nos Estados Unidos. No Brasil, começa a ser usada com naturalidade por alguns círculos ainda restritos.

Nos Estados Unidos, costuma ser usada paralelamente a outras expressões, entre as quais duas se destacam: a primeira diz "Organizações Sem Fins Lucrativos" ("Non Profit Organizations"), significando um tipo de instituição cujos benefícios financeiros não podem ser distribuídos entre seus diretores e associados. A segunda, "Organizações Voluntárias", tem um sentido complementar ao da primeira. Se o lucro não lhes é permitido e se, como também se supõe, não resultam de uma ação governamental, deriva-se que sua criação seja fruto de um puro ato de vontade de seus fundadores. E mais, supõe-se ainda que duram no tempo, em grande medida, graças a um conjunto complexo de adesões e contribuições igualmente voluntárias.

A lei inglesa, tradicionalista como é, usa uma expressão mais antiga para designar nosso objeto. Fala de "Caridades" ("Charities"), o que remete à memória religiosa medieval e enfatiza o aspecto da doação (de si, para o outro) que caracteriza boa parte das relações idealizadas neste campo. A noção de "Filantropia", contraponto moderno e humanista à caridade religiosa, também aparece com frequência, sobretudo na literatura anglo-saxã. Mecenato é outra

palavra correlata, que nos faz lembrar a renascença e o prestígio derivado do apoio generoso às artes e ciências.

Boaventura dos Santos Souza assim definiu:

'Terceiro setor' é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações de solidariedade social, organizações não-governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base etc. As designações vernáculas do terceiro setor variam de país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos. (Santos, 1999, p. 250-251).

Na América Latina, Brasil inclusive, é mais abrangente falar-se de "Sociedade Civil" e de suas Organizações. Este é um conceito do século dezoito que desempenhou papel importante na filosofia política moderna, sobretudo entre autores da Europa continental. Designava um plano intermediário de relações, entre a natureza, pré-social, e o Estado, onde a socialização completar-se-ia pela obediência a leis universalmente reconhecidas. No entendimento clássico, incluía a totalidade das organizações particulares que interagem livremente na sociedade (entre as quais as empresas e seus negócios), limitadas e integradas, contudo, pelas leis nacionais. O conceito foi recuperado na América Latina no período recente das lutas contra o autoritarismo (como, aliás, também na Europa de Leste). A literatura hegeliana de esquerda foi instrumental neste sentido, tendo Gramsci como principal referência. O marxismo de linhagem italiana contribuiu, assim, para que a intelectualidade de esquerda reconsiderasse a questão da autonomia da "sociedade civil", com suas inúmeras instituições, frente ao Estado. Ocorre, no entanto, que o uso recente trouxe uma importante transformação no escopo do conceito original. Fala-se hoje das "organizações da sociedade civil" (OSCs) como um conjunto que, por suas características, distingue-se não apenas do Estado, mas também do mercado. Recuperada no contexto das lutas pela democratização, a idéia de "Sociedade Civil" serviu para destacar um espaço próprio, não governamental, de participação nas causas coletivas. Nela e por ela, indivíduos e instituições particulares exerceriam a sua cidadania, de forma direta e autônoma. Estar na "Sociedade Civil" implicaria um sentido de pertença cidadã, com seus direitos e deveres, num plano simbólico que é logicamente anterior ao obtido pelo pertencimento político, dado pela mediação dos órgãos de

governo. Marcando um espaço de integração cidadã, a "Sociedade Civil" distingue-se, pois do Estado; mas caracterizando-se pela promoção de interesses coletivos, diferencia-se também da lógica do mercado. Forma, por assim dizer, um "terceiro setor"... (Wolfe, 1992, p. 32).

O "Terceiro Setor" é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (Fernandes 1997, p. 85 e 86).

Esta definição soa um tanto estranha porque combina palavras de épocas e de contextos simbólicos diversos, que transmitem, inclusive, a memória de uma longa história de divergências mútuas. A filantropia contrapõe-se à caridade, assim como a cidadania ao mecenato. São diferenças que ainda importam mas que parecem estar em processo de mutação. Perdem a dureza da contradição radical e dão lugar a um jogo complexo e instável de oposições e complementaridades. Não se confundem, mas já não se separam de todo tampouco. Recobrem-se parcialmente, alternando situações de conflito, de cooperação e de indiferença. A irmã de caridade que defende sua creche como uma "ação de cidadania" ou o militante de organizações comunitárias que elabora projetos para o mecenato empresarial tornaram-se figuras comuns.

Segundo o RAIS, do Ministério do Trabalho, em 1991 existiam mais de 200 mil organizações sem fins lucrativos no Brasil, empregando mais de um milhão de pessoas. São números nada banais, que colocam o setor como a terceira maior categoria na geração de empregos no país. Analisando dados da Receita Federal do mesmo ano, Landin (1993, p. 21) constatou que a maior parte delas (77%) é composta de "associações" (cerca de 170.000). Dentre as associações, por sua vez, os maiores números distribuem-se entre "Benéficas e Assistenciais" (29%), "Recreativas e Esportivas" (23%) e "Culturais, Científicas e Educacionais" (19%). Estão entre as últimas, em 1985, 895 museus e 21.602 bibliotecas. Esses números são notoriamente frágeis, pois as informações sobre o mundo "sem fins lucrativos" não têm sido levadas a sério no país. Valorizá-las é uma parte importante do processo de consolidação do setor. Os números, no entanto, dão uma idéia das dimensões do objeto. Não inclui, por exemplo, o trabalho social que é feito no âmbito dos templos religiosos. Cada paróquia da Igreja Católica desenvolve, ao menos, um projeto social. As Ordens Religiosas desenvolvem trabalhos que ultrapassam os limites das obras formalmente registradas. É comum, por exemplo, que um colégio católico inclua projetos sociais em suas atividades extracurriculares. Os Vicentinos

(Ordem de São Vicente de Paula), no Brasil desde 1873, especializam-se na organização de voluntários leigos, com um forte componente jovem, que se dedicam a obras sociais de forma sistemática e regular. Organizam-se em grupos locais chamados "Conferências", cada um composto no máximo de quinze pessoas, que levantam recursos e aplicam-nos segundo uma metodologia comum. Em 1991, as Conferências Vicentinas coordenavam o trabalho social de 300.000 voluntários, com um orçamento anual acima de dezoito milhões de dólares, nas mais diversas formas de arrecadação. Não há Centro Espírita que não faça, ao menos, uma obra de caridade - uma creche, um ambulatório, campanhas de atendimento. Pesquisa feita sobre a assistência social espírita no Estado do Rio de Janeiro, encontrou, por exemplo, que somente na distribuição de alimentos, a ação espírita no estado beneficia regularmente cerca de 187 mil pessoas cadastradas (Giumbelli, 1995, p. 31). O trabalho voluntário é tão valorizado entre os espíritas que adquire um sentido propriamente religioso, como a principal expressão prática da doutrina. Pesquisa sobre as igrejas evangélicas no Rio de Janeiro, indica que cerca de 20% de seus membros dão algum tempo de trabalho voluntário pelos necessitados num ritmo semanal. Isto significa algo próximo de trezentos mil voluntários evangélicos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Pouco se sabe de sistemático sobre os investimentos das empresas particulares em projetos sem fins lucrativos. Vale citar, no entanto, que os projetos apresentados pelas 99 (noventa e nove) empresas concorrentes ao Prêmio Eco de Filantropia Empresarial, em 1995, totalizavam investimentos no valor de US\$ 285.338.662,00. Sendo tantos e tão variados os componentes deste "Terceiro Setor", que sentido há em agrupá-los todos sob um mesmo nome? Entende-se quatro razões principais, que se manifestam não apenas na retórica, mas também, e talvez sobretudo, em programas e plataformas de natureza prática.

Terceiro Setor é a denominação mais recente, e ainda pouco utilizada. Para identificar a existência deste Terceiro Setor faz-se necessário esclarecer que aqueles que utilizam este termo consideram o Estado como o Primeiro Setor e o Mercado como o Segundo, sendo o Terceiro Setor aquele que apresenta características de ambos.

Portanto, genericamente, o Terceiro Setor é visto como derivado de uma conjugação entre as finalidades do Primeiro Setor e a metodologia do Segundo, ou seja, composto por organizações que visam a benefícios coletivos (embora não sejam integrantes do governo) e de natureza privada (embora não objetivem auferir lucros).

O termo apresenta elementos bastante relevantes. Simone Coelho cita que, pesquisadores americanos e europeus avaliam que o termo:

[...] expressa uma alternativa para as desvantagens tanto do mercado, associadas à maximização do lucro, quanto do governo, com sua burocracia inoperante. Combina a flexibilidade e a eficiência do mercado com a equidade e a previsibilidade da burocracia pública. (Coelho, 2000, p. 223)

O espaço criado pelo Terceiro Setor se configura, então, como aquele de iniciativas de participação cidadã. As ações que se constituem neste espaço são tipicamente extensões da esfera pública não executadas pelo Estado e caras demais para serem geridas pelos mercados. Começa então o papel do cidadão que, agente ativo da sociedade civil, a organiza de modo a catalisar trabalho voluntário em substituição aos serviços oferecidos pelo Estado via taxação compulsória, e a transformar em doação a busca por lucro do mercado, segundo Coelho (2000, p.223).

É importante explicar que “benefícios coletivos”, que compõem a caracterização do Setor, não correspondem necessariamente a “benefícios públicos”. Muitas organizações do Terceiro Setor visam promover benefícios coletivos privados. Este caso corresponde ao de organizações visando ajuda mútua que pretendem defender interesses de um grupo restrito de pessoas, sem considerável alcance social. As organizações de caráter público, de outro lado, estão voltadas para o atendimento de interesses mais gerais da sociedade, produzindo bens ou serviços que tragam benefícios para a sociedade como um todo.

Talvez essa seja uma primeira grande subdivisão do setor, quando considerado como “aquilo que não é público nem privado”: não-governamental e sem fins lucrativos. Aquelas organizações que atuam efetivamente em ações sociais, na busca de benefícios coletivos públicos, e que podem ser consideradas como de utilidade pública, são capazes de auxiliar o Estado no cumprimento de seus deveres, atentando para as desigualdades vigentes no país e incapacidade do Estado de desempenhar com eficiência as atividades que lhe são atribuídas.

Por outro lado, é difícil definir em que medida as organizações de benefícios mútuos ou privados não exercem uma ação relevante à sociedade, pois os grupos que as compõem e a maneira como atuam podem ser de significativo destaque social.

Uma tentativa de definição para o conjunto do Terceiro Setor é apresentada por Salamon e Anheier (1997, p. 120), sendo a mais amplamente utilizada e aceita, e denominada *structural/operational*. Segundo essa definição, as organizações que fazem parte deste setor apresentam, as cinco seguintes características:

Estruturadas: possuem certo nível de formalização de regras e procedimentos, ou algum grau de organização permanente. São, portanto, excluídas as organizações sociais que não apresentem uma estrutura interna formal;

Privadas: estas organizações não têm nenhuma relação institucional com governos, embora possam dele receber recursos;

Não distribuidoras de lucros: nenhum lucro gerado pode ser distribuído entre seus proprietários ou dirigentes. Portanto, o que distingue essas organizações não é o fato de não possuírem “fins lucrativos”, e sim, o destino que é dado a estes, quando existem. Eles devem ser dirigidos à realização da missão da instituição;

Autônomas: possuem os meios para controlar sua própria gestão, não sendo controladas por entidades externas;

Voluntárias: envolvem um grau significativo de participação voluntária (trabalho não-remunerado). A participação de voluntários pode variar entre organizações e de acordo com a natureza da atividade por ela desenvolvida.

No Brasil, o tema vem sendo tratado seguindo a mesma linha. Fernandes (1994, p.134) define o Terceiro Setor como “um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos”, conforme mostra o seguinte quadro:

Combinações resultantes da conjunção entre o público e o privado				
AGENTES		FINS		SETOR
Privados	Para	privados	=	Mercado
Públicos	Para	públicos	=	Estado
Privados	Para	públicos	=	Terceiro Setor
Públicos	Para	privados	=	(corrupção)

Fonte: Fernandes (1997, p. 133)

Vale ressaltar que este espaço, que não é Estado nem é mercado, tampouco apresenta uma definição precisa em lei no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

Ao mesmo tempo, no Brasil a natureza jurídica das entidades, sem fins lucrativos, são classificadas em:

a) Fundação Mantida com Recursos Privados; b) Associação; c) Cartório e d) Outras Formas de Organizações Sem Fins Lucrativos. Sabe-se que nem todas as Associações e nem todas as Fundações atuam no Terceiro Setor. Desta maneira, as análises a partir de dados oficiais (Secretaria da Receita Federal, RAIS – Relação Anual de Informações Sociais) são prejudicadas.

A consolidação do setor no Brasil promove uma revisão da cultura cívica do país.

A emergência do Terceiro Setor representa, em tese, uma mudança de orientação profunda e inédita no Brasil no que diz respeito ao papel do Estado e do Mercado e, em particular, à forma de participação do cidadão na esfera pública. Isto tem levado à aceitação crescente da ampliação do conceito de público como não exclusivamente sinônimo de estatal: ‘público não-estatal (Falconer, 1999, p. 87).

Augusto Franco assim caracteriza essas organizações sociais:

Toda essa variedade de organizações tem em comum algumas características: (1) estão fora da estrutura formal do Estado (o que não impede que o Estado, em alguns casos, regule o seu funcionamento, como ocorre em relação aos partidos políticos); (2) não têm fins (quer dizer, não distribuem eventuais lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou associados); (3) são constituídas por grupos de cidadãos na Sociedade Civil como pessoas de direito privado; (4) são de adesão não-compulsória; e, (5) produzem bens e/ou serviços de uso (ou interesse) coletivo. (Franco, 1999, p. 284).

Fernandes (1997, p. 134) afirma que o conceito de organização não-governamental é constituído basicamente em função de duas negações, não-governamental e que não tem fins lucrativos. A primeira negação, não-governamental, significa que não faz parte do governo e portanto não se confunde com o Estado, embora visando a um bem ou serviço de caráter público ou coletivo. A segunda negação significa que, embora arrecadem recursos, essas associações não são geridas a partir da lógica de mercado, sendo que seus dirigentes, prestam serviços voluntários, sem pagamento salarial ou dividendos.

Miguel Darcy de Oliveira (1997, p. 55) explicita as dificuldades de uma definição, entretanto a caracterização das ONG's como aquilo que não é governo revela a dificuldade dos Estados em apreender a verdadeira natureza de um fenômeno que tem suas raízes em outro lugar que não a esfera estatal, com uma história, valores e modos de atuação originais. A ninguém ocorreria definir um cidadão como aquele que não é governo. Do mesmo modo, o fundamento da cidadania é não ser Estado. Nos Estados Unidos, sociedade em que o Estado nunca foi

percebido como uma referência estruturadora da vida social, as organizações de cidadãos, são definidas por uma outra expressão: sem fins lucrativos.

Segundo Scherer-Warren (1994, p. 102) e Gohn (1997, p. 82), procuraram enfrentar a questão conceitual dessas organizações. Ambas assumem o termo organização não-governamental, incluindo nessa categoria as associações e entidades filantrópicas. Gohn, defende uma tipologia em que se tem ONG's criativas, sendo aquelas voltadas para a assistência a áreas específicas, como menor, mulher e idosos, tendo grande penetração na área da educação infantil e são as que mais se expandiram e funcionam como prestadoras de serviço. Quanto as ONG's desenvolvimentistas, aquelas que surgiram e cresceram a partir de propostas de intervenção no meio ambiente, tendo um grande impulso a partir da ECO 92. Entretanto as ONG's cidadãs, são aquelas voltadas para a reivindicação dos direitos de cidadania, que atuam no espaço urbano, tanto no campo popular, no qual constroem redes de solidariedade, promovendo e participando de programas e serviços sociais, como no campo não-popular, quando atuam junto a minorias discriminadas, fornecendo subsídios para a elaboração de políticas públicas, fazendo campanhas educativas e denunciando a violação dos direitos sociais. Para finalizar as ONG's ambientalistas, são as ecológicas, que possuem mais visibilidade junto à opinião pública. Seus atos estão contribuindo para a mudança do perfil das cidades brasileiras.

É importante fazer certas observações relativas a essa tipologia:

A categoria ONG's criativas, refere-se às antigas associações e entidades filantrópicas e entidades filantrópicas, que possuem práticas pautadas pelo assistencialismo, diferentes das práticas de organizações mais recentes e modernas denominadas ONG's. Embora essas entidades estejam passando por um processo de mudança em sua prática, modernizando-se e assumindo novos valores.

Entidades de natureza distinta estão incluídas na categoria ONG's cidadãs. Encontram-se tanto ONG's prestadoras de serviços como aquelas que advogam direitos. Assim possuem diferentes objetivos e propostas de intervenção na realidade.

Na realidade não fica claro qual é a diferença entre as ONG's desenvolvimentistas e as ambientalistas, pois ambas trabalham com propósitos e práticas bastante parecidas.

O problema dessa tipologia está na generalização da denominação “organização não-governamental” que surgiu para designar um certo tipo de organização mais recente e com princípios pautados pelos valores da cidadania. Ao generalizar o termo ONG, tenta-se incorporar

em todo setor a carga de valores positivos ligados à cidadania que as organizações desse tipo difundem.

No Brasil, aos poucos começa-se a utilizar mais o termo terceiro setor. Segundo Ruth Cardoso, esse dado pode significar um espaço para novas formas de ação no enfrentamento dos problemas sociais, nas quais as ações voluntárias e a doação de tempo e dinheiro podem acontecer, ampliando a solidariedade dos cidadãos. A autora citada aponta como prioridade que é possível que o conceito de terceiro setor deva seguir o mesmo percurso histórico que foi trilhado pela noção de Terceiro Mundo. Pode ser que sua diferenciação interna se acentue de tal forma que, no futuro, essa designação já não sirva como conceito unificador e identificador.

Segundo Rifkin (1997, p. 37), a importância desse setor se dá não apenas como um caminho possível no atendimento das necessidades sociais, mas também do ponto de vista econômico. O autor citado, aponta as conseqüências de se estar num processo de construção de identidade. O problema do terceiro setor é que ele ainda não tem consciência de sua condição. Falta-lhe uma identidade. Sem identidade não há poder. Sem poder não há como o terceiro setor tratar como iguais o mercado e o governo; e enquanto isso não acontecer, não poderá começar a lidar com os problemas que a sociedade civil enfrenta em seus respectivos países.

Ressalte-se então, a importância da identidade para a ação política. Essa ação é fundamental para a própria consolidação do setor. Atuando politicamente é possível influenciar a reforma da legislação reguladora do setor e estabelecer parcerias em bases mais sólidas.

2.2. A Legislação Reguladora das Organizações do Terceiro Setor

A Legislação Brasileira sobre as organizações não-governamentais seguiu um caminho parecido com o da Legislação americana, no sentido de ir aumentando aos poucos o número de exigências para a constituição dessas entidades.

Em 1916, foi formulada uma lei para regular essas entidades sem fins lucrativos. Oliveira, aponta a falta de transparência nos atos constitutivos, antes era assegurada pela publicação dos estatutos da organização em Diário Oficial local, agora se publica a razão social da entidade e no cartório onde está registrada. O conhecimento do estatuto é importante não apenas nele se definirem os objetivos e a missão das organizações, sendo estas as maiores

beneficiárias das isenções fiscais e de verbas públicas. Nota-se a importância para o fato de privilegiar o reconhecimento jurídico, isto é, a forma de constituição. Por meio meramente do estatuto não é possível distinguir, no conjunto das organizações do setor, as que visam a fins públicos das que objetivam fins particulares a um determinado grupo. Entende-se que a mera publicação do estatuto não é suficiente para garantir a transparência. Mais importante do que a transparência no processo constitutivo é aquela relativa à prática empregada. Pois somente através de um processo de fiscalização com instrumentos adequados e resultados públicos, essa transparência pode ser alcançada. Somente uma fiscalização a posterior poderá comprovar se a utilização de direitos e benefícios legais foi indevida, principalmente porque todas as entidades constituídas nesses parâmetros legais podem reivindicar e conquistar tais direitos.

Comparado com o sistema americano, o processo de constituição das entidades brasileiras sem fins lucrativos verifica-se que o processo de fiscalização e controle é realizado mais difusamente.

Na Legislação Americana, essas organizações possuem imunidades fiscais. Segundo o art. 150 da Constituição da República do Brasil, é vetado a União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios o poder de tributar as entidades sem fins lucrativos. Essa isenção fiscal deve ser concedida sob o cumprimento de certas condições: não remunerar dirigentes; não distribuir lucros a qualquer título; aplicar integralmente os recursos na manutenção e no desenvolvimento de objetivos sociais; escriturar receitas e despesas de forma exata. Essas mesmas exigências, entre outras, aparecerão de forma exata. Essas mesmas exigências, aparecerão na hora das entidades adquirirem certificado de utilidade pública.

Se as organizações brasileiras não possuem fins lucrativos ou interesse social, podem obter o título ou declaração de utilidade pública, sendo a sua chancela jurídico-seletiva dos status filantrópico. Somente sendo considerada de utilidade pública poderá obter subsídios públicos. Essas entidades de utilidade pública correspondem as de caridade pública americanas.

Existe a necessidade de identificar as entidades com fins lucrativos públicos dentro do setor, quando se trata de estabelecer uma relação mais estreita com as agências governamentais. Mostra-se necessário do ponto de vista legal. Ressalte-se a existência daquelas que em princípio não perseguem um fim público, que seriam aquelas cuja atuação se confunde com os interesses de partido político ou de movimento religioso; as sociedades e as associações de produtores, fornecedores, segmentos da agricultura, indústria ou de serviços; variados grupos

de auto-ajuda, associações de moradores, de mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, de inquilinos, grêmios literários ou culturais; clubes recreativos ou desportivos; federações e associações diversas, de caráter representativo de qualquer segmento de organizações de sociedade civil, inclusive de fundações e de ONGs.

Para adquirir o status de utilidade pública, a entidade deverá percorrer um longo caminho burocrático regulado pelas instâncias federal, estadual e municipal. Mesmo com essa burocracia e tendo estabelecido um estatuto que determina o fim público da entidade, deverá comprovar sua finalidade nas atividades desempenhadas.

No plano federal, existe uma duplicidade, além do título de utilidade pública, as entidades devem obter o certificado de fins filantrópicos, exigido pela Lei Federal 3.577 de 1959. Esse certificado faz o papel do “passaporte” para atingir o fundo público pela isenção ou pela subvenção.

Para que possa obter esse certificado as entidades devem comprovar:

Estabelecimento no país;

Personalidade jurídica;

Funcionamento normal.

Que os diretores e associados não recebam remuneração nem vantagens;

Que promovam educação, atividades científicas, culturais, artísticas ou filantrópicas, por meio de relatórios trienais;

Moralidade e ausência de antecedentes criminais dos diretores, e

Despesas e receitas.

O Decreto Federal n. 752, de 16 de fevereiro de 1993 ampliou o nível de exigências para a concessão do certificado de filantropia, além das existentes mais essas exigências elencadas abaixo:

Demonstrar que pelo menos 20% da receita bruta da associação são aplicados em atividades sem fins lucrativos;

Obter dupla declaração de utilidade pública, uma federal e outra, junto a mais uma instância governamental, seja estadual ou municipal.

Segundo pesquisa realizada pela ABONG entre suas filiadas é pequeno o número de entidades que possuem declarações de utilidade pública ou registro junto ao Conselho Nacional de Assistência Social. Esses registros aumentam conforme o âmbito governamental mais localizado:

Utilidade pública federal	14	9,7%
Utilidade pública estadual	35	24,1%
Utilidade pública municipal	46	31,7%
No CNAS	28	19,3%

Fonte: Landim e Cotrim, 1996.

Esse acréscimo de exigências demonstra a preocupação dos órgãos governamentais em obter mais controle sobre essas organizações, como nos Estados Unidos, aumentaram consideravelmente, inclusive diversificando suas áreas de atuação.

Podemos citar como parâmetro a legislação do estado e o município de São Paulo repetem a federal. As modificações posteriores só alteraram o prazo mínimo de constituição, baixando-o de 10 para 1 ano de funcionamento regular. Essas legislações são antigas e incapaz de ajustar e regular um status social que muito se transformou nos últimos anos.

Além de isenções de taxas e impostos, as organizações podem obter recursos e subvenções estatais. Os diferentes âmbitos administrativos (estadual, federal, municipal) organizam seu próprio processo de concessão de subvenção e são regulados por lei e processos. Quanto aos recursos federais para assistência social, são repassados para o Fundo Nacional de Assistência Social, que processa a distribuição.

Já os recursos estaduais, são administrados pelo Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções. Este destina 30% de suas verbas para Assembléia Legislativa, pois os deputados é que indicam as entidades beneficiárias. A legislação brasileira não proíbe expressamente que essas organizações se relacionem com partidos políticos, como nos Estados Unidos. O fato de os deputados distribuírem verbas é um indicador que põe em risco a neutralidade e a imparcialidade que deveriam ter as organizações de utilidade pública. O Decreto no. 89.312, de 23 de janeiro de 1984, que regula o auxílio concedido às entidades, ser bastante amplo e genérico, pois é a ajuda

do Estado destinada a cobrir, parcial ou totalmente, investimento em construção, reconstrução, reforma e ampliação de prédios, instalações ou equipamentos. E subvenção é a ajuda do Estado, com caráter necessariamente supletivo ou suplementar, quando aplicada em despesas de manutenção.

Tanto o auxílio como a subvenção são concedidos por decreto que identifica as entidades beneficiárias. Estas formalizam um convênio com o governo estadual.

Mas como são fiscalizadas as entidades beneficiadas com isenções e subsídios? Por tais dispositivos legais são exigidos dois relatórios, um para a Receita Federal e outro para o Ministério da Previdência. Não é necessário comprovar o recebimento de fundos provenientes de doações dedutíveis do imposto de renda. A demonstração dos custos e da gratuidade do atendimento é feita no relatório para a Previdência, para isenção do INSS patronal.

A obrigatoriedade de dois relatórios complica a aplicação da sanção diante das irregularidades. Entretanto, a sanção tem sido sempre a cassação do registro, e é aplicada quando a entidade não apresenta relatório por três anos consecutivos.

Ao ser recebido pela Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 4.690, de 1998, do Poder Executivo, suscitou, imediatamente, a dúvida sobre a sua necessidade. O Projeto de Lei tratava de regular as entidades denominadas de Organização da Sociedade Civil de Caráter Público, e suas relações – principalmente de financiamento – com o Estado. O Projeto de Lei tinha como justificativa, a necessidade do “terceiro setor” de um “novo marco legal”, já que as leis até então vigentes não eram satisfatórias para que a sociedade deslanchasse seu potencial de participação, ao lado do Estado e do mercado (primeiro e segundo setores, respectivamente, na leitura do Conselho Diretivo do Comunidade Solidária, órgão do governo federal responsável pela proposta).

Este “novo marco legal” teria uma característica fundamental, que representaria mesmo um avanço para o Poder Executivo: o contrato de parceria. Por ele, haveria uma forma de ligação entre o Estado e as entidades do terceiro setor, em que o primeiro poderia contratar as segundas sem o “burocratismo” previsto em leis como a de nº 8.666/93, que trata de licitações, concorrências públicas e medidas rígidas para transferências de dinheiro público ao setor privado.

Seguiu-se à dúvida inicial sobre a necessidade do Projeto de Lei, uma tentativa, por parte do então Relator na Comissão de Trabalho, Administração e de Serviço Público da Câmara dos Deputados, de negociação dos vários dispositivos propostos, através de um Substitutivo. A

preocupação básica que norteou a redação do Substitutivo foi à proteção ao interesse público, o que foi feito por meio de (1) uma maior rigidez nos procedimentos previstos para a constituição da organização da sociedade civil de caráter público, (2) um maior controle por parte de órgãos como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, e (3) a responsabilização civil, criminal, eleitoral e administrativa, expressa, de pessoas físicas e jurídicas envolvidas em malversação de verba pública recebida por conta da parceria. Uma outra alteração constante no Substitutivo era a mudança da denominação do contrato de parceria para convênio.

A negociação entre o Relator e o governo conservou aquelas preocupações do Relator, mas mantendo-se a figura da parceria. Posteriormente, já nesta nova Legislatura, e sob a relatoria do Deputado Marcelo Déda, o Projeto de Lei foi submetido a novas rodadas de negociações, onde houve pequenas alterações, e principalmente resistiu a mudanças que descaracterizariam em muito aquela preocupação anterior de proteção aos interesses públicos. Neste período, a entidade proposta pelo Projeto de Lei teve sua denominação alterada para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Ao longo do trâmite do Projeto de Lei, entidades localizadas neste terceiro setor participaram dos debates e pressionaram parlamentares opositores e governistas em um ou outro aspecto. Houve ainda a presença e colaboração do Ministério Público do Distrito Federal e de setores ligados à Igreja Evangélica.

Fechado o acordo em torno do Substitutivo, o Projeto de Lei foi aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado, onde não sofreu alterações, e daí foi sancionado pelo Presidente da República.

O terceiro setor, conforme a Lei nº 9.790, de 23 de Março de 1999, é formado pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). É o novo “marco legal”. Essas OSCIP são, para os que participaram dos debates no interior do Comunidade Solidária, ou àqueles que não tiveram essa honra, as já famosas organizações não-governamentais (ONG’s). Dada a novidade legal, caberia uma reflexão simplória e que aponta para o objetivo desta inicial e modesta análise: as OSCIP seriam mesmo não-governamentais?

Para uma resposta igualmente simplória, devemos nos aprofundar no texto da lei e analisar as movimentações das entidades sociais tão comumente chamadas de organizações não-governamentais, ou ONG’s.

Quais as finalidades de uma OSCIP? De acordo com o art. 3º da lei, a organização deve promover ao menos uma das seguintes áreas:

- I) assistência social;
- II) cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III) educação gratuita;
- IV) saúde gratuita;
- V) segurança alimentar e nutricional;
- VI) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável;
- VII) voluntariado;
- VIII) desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX) experimentação não lucrativa de novos modelos sócioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X) defesa de direitos e construção de novos direitos;
- XI) defesa da ética, paz, cidadania, direitos humanos, democracia e demais valores universais; e
- XII) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

Verifica-se facilmente que se trata de atividades relacionadas ao Estado, a políticas públicas a cargo do Estado, sendo que algumas mais diretamente, como os casos da educação, saúde, defesa de direitos, assistência social, e conservação do patrimônio histórico, e outros indiretamente, como o desenvolvimento econômico, sistemas de emprego, estudos e pesquisas, cultura. São áreas públicas, cujo interesse da sociedade é evidente, o que dá coerência à lei, já que sua principal meta é o vínculo entre a organização contratada e o Estado contratante (e pagador). Essa relação, agora firmada em lei, obriga, da parte da contratada, a prestação de serviços relacionados àquelas finalidades (públicas). Não à toa, a entidade criada tem, em sua denominação, o vínculo ao interesse público.

Uma primeira conclusão a que se pode chegar é que a organização da sociedade civil de interesse público passaria a fazer parte, em um sentido amplo, do conjunto de serviços públicos, e, portanto, parte do Estado.

Literatura defensora da reforma do Estado confirma a constatação acima:

Até meados dos anos 90, estávamos longe de ter no Brasil esta visão do terceiro setor como agente social de desenvolvimento, em parceria formal com o setor público. [...] Ressalte-se que o novo papel social que o terceiro setor vem assumindo, de parceiro formal do Estado, deve ser entendido à luz do Estado reformado que se está configurando no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 90.

Não mais um Estado onipresente e produtor de bens/serviços econômicos e sociais, mas, sobretudo, voltado agora para suas funções-fins de regulação e coordenação. Não mais uma estrutura de administração pública burocratizada e com o foco no controle de processo, mas, sim, uma estrutura do serviço público gerencial e com o foco nas necessidades dos cidadãos e no controle de resultados.

[...]

É importante entender que o papel cada vez mais relevante do terceiro setor, como coadjuvante do poder público na promoção do desenvolvimento social, explica-se pelo fato de, em geral, sua ação tender a ser mais eficaz e eficiente na aplicação dos recursos públicos, além da credibilidade de que goza junto aos organismos internacionais de financiamento.” (Rodrigues, 1998, p. 57-58);

O texto divulgado pela Comunidade Solidária, com o advento da aprovação da lei, verifica os seus principais objetivos:

- i) classificar e qualificar as organizações do Terceiro Setor por meio de critérios simplificadores e transparentes, possibilitando uma base de informações confiável e objetiva que oriente a definição de parceiros;
- ii) implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização da organização visando garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas entidades do Terceiro Setor de fato sejam destinados a fins públicos.
- iii) criar o Termo de Parceria que é um instrumento de fomento que permite a negociação de objetivos e metas entre as partes e também o monitoramento e a avaliação dos resultados dos projetos. (“A nova lei do Terceiro Setor”, publicação impressa elaborada pelo Conselho da Comunidade Solidária, Brasília, 1999).

Se por um lado o Estado ("recursos de origem estatal") contrata e financia a OSCIP, esta teria que executar atividades de caráter público ("fins públicos"). Uma troca que, segundo o discurso oficial, é necessário. Neste sentido, vejamos a fala do Presidente Fernando Henrique quando sancionou a lei, e logo em seguida a reflexão de Augusto de Franco, Conselheiro do Comunidade Solidária:

Fernando Henrique Cardoso:

Embora seja absolutamente cego imaginar uma sociedade moderna sem Estado, também é cego imaginar que corresponderá ao Estado a organização da produção e também o monopólio da alocação de recursos produzidos, e que a distribuição, portanto, seja limitada ao Estado.

Quem imaginar que o Estado vai suprir as lacunas existentes nessa matéria, está tão equivocado quanto aqueles que imaginarem que o mercado é suficiente para definir as regras de organização da sociedade contemporânea.

[...]

O que há de novo... é que existem formas dinâmicas de controle social, de organização de objetivos, e até mesmo de generosidade e de solidariedade, que não decorrem nem do princípio racionalizador do mercado, nem do princípio autoritário de distribuição do Estado. (“A nova lei do Terceiro Setor”, publicação impressa elaborada pelo Conselho da Comunidade Solidária, Brasília, 1999).

Augusto de Franco:

Em termos teóricos é uma inovação importante: pela primeira vez o Estado reconhece que existe uma esfera pública em emersão. Um conjunto de entes, processos e atores que são públicos não pela sua origem, mas pela sua finalidade. Que são públicos embora não-estatais.

Este é um dos requerimentos da radicalização da democracia: a expansão de uma esfera pública ampliada, na qual se inserem um Estado cada vez mais publicizado mas, também, uma parte da nova Sociedade Civil que se faz presente através de organizações do chamado Terceiro Setor com fins públicos. (“A nova lei do Terceiro Setor”, publicação impressa elaborada pelo Conselho da Comunidade Solidária, Brasília, 1999).

Afora o entusiasmo daqueles que aprovam seus próprios projetos, as afirmações acima demonstram a conexão entre a finalidade da novíssima lei e a configuração de um novo Estado, caracterizado pela desobrigação em satisfazer políticas de interesse público. Ao dizer que o Estado não pode limitar a alocação e a distribuição dos recursos produzidos. Como exemplo, examine-se o percurso orçamentário ao longo do seu primeiro mandato, que revela seu desejo: entre 1995 e 1998, são reduzidas as verbas destinadas à saúde e à educação para o financiamento das políticas a cargo do Poder Executivo.

A idéia da organização da sociedade civil de interesse público em substituir o Estado em tarefas deste é explicitada ainda na fala de Roberto Campos sobre o papel das organizações não-governamentais:

As ONGs têm uma função útil a desempenhar na medida em que desenvolvam o aspecto associativo e mobilizem os cidadãos para substituírem os governos, que têm um excedente de tarefas e um déficit de recursos e de capacidade gerencial. (A Sociedade Civil” - Folha de São Paulo, 18/04/99, caderno 1, página 4).

Trata-se de uma visão que observou um maior espaço político no governo Fernando Henrique Cardoso. É suficiente indicar que há inúmeras tarefas públicas assumidamente não executadas (e não um excedente de tarefas), uma verba significativa para o pagamento de dívidas financeiras (e não um déficit de recursos) e uma política gerencial voltada para o sucateamento dos serviços públicos, ao invés do respeito ao interesse público. No tocante ao Estado, esse pensamento único admite ONG's desde que substitutas de políticas públicas.

Tendo em vista o papel previsto legalmente para as organizações da sociedade civil de interesse público, há que se refletir sobre se essas organizações podem ser consideradas como não-governamentais.

A organização da sociedade civil de interesse público tem uma definição pouco clara. Segundo o Conselheiro do Comunidade Solidária, trata-se de uma entidade pública não estatal, e para o ex-Presidente Fernando Henrique seria uma organização neo-estatal (segundo citação de Roberto Campos). A ligação entre a entidade e o Estado é tal que pode se pensar se seria viável uma entidade que não fosse vinculada ao Estado. Ou: como sobreviveria esse tipo de organização sem o financiamento público?

Mas todas as organizações não-governamentais seriam então financiadas pelo Estado? Aqui chegamos a uma questão que parece diferenciar as organizações criadas pela Lei nº 9.790/99 e aquelas outras organizações que realizam atividades na sociedade e que independem de dinheiro público, seja porque são financiadas por entidades de outro tipo, ou porque recebem verbas do exterior, ou porque seus membros cotizam entre si seus gastos, ou porque há contribuições voluntárias, ou por outras razões.

Não há como igualar os papéis de duas organizações distintas, que trabalham numa mesma área social, mas que recebem verbas de origens diferentes - uma delas é contratada pelo Estado, e a outra por voluntários militantes naquela área social. Verifica-se que a primeira entidade tem seu espaço de atuação limitado, não apenas por conta da substituição das atividades originalmente exercidas pelo próprio Estado, mas também por causa do pensamento político que norteia as ações de um governo. Explicando melhor e olhando para os nossos dias: uma vez estabelecida uma linha política geral pelo Estado financiador, por que esse gerenciador do

dinheiro público não escolheria quem contratar tendo em vista o que esse contratado faria? Ao financiamento estaria ligado um condicionante, mesmo que velado, e que determinaria os espaços públicos e políticos que a organização contratada teria na sociedade, assumindo posições inicialmente inerentes ao Estado.

Já a segunda entidade, gerida por verbas não públicas, não estaria submetida aos interesses do Estado, e por isso, poderia circular com mais liberdade na sua área de atuação, indo além do que iria aquela outra entidade financiada publicamente.

Roberto Campos para examinar como são encaradas as atuações das organizações não-governamentais:

Menos de 15% das ONG's registradas no Conselho Econômico e Social da ONU (Organização das Nações Unidas) provêm de países em desenvolvimento (que já representam uns 4/5 da população da Terra). Ou seja, os Greenpeace da vida que vêm meter o bedelho em nosso país promovendo ações contra a soja transgênica (um assunto exclusivamente nosso) estão representados em excesso, no mundo, na proporção de mais de 30 para 1! Viva a nossa Constituição de 88 [...]

Em outros países, está se começando a debater mais seriamente até que ponto deixar ir a pretensão dessas "organizações informais" - cuja única legitimidade é dada pela sua exclusiva autolegitimação; como quem diz: eu tenho o direito de me meter na sua vida. No Brasil, os resíduos do subdesenvolvimento político ainda intoxicam. Tem gente achando que essa história de ONG parece até extragaláctica. Mais uns 10 ou 20 anos e provavelmente o nosso Congresso já estará debatendo o excesso de intromissões da turma, por meio de uma CPI das ONG's. (A Sociedade Civil" - Folha de São Paulo, 18/04/99, caderno 1, página 4).

Assim, parece evidente que a nova lei tende a controlar as contratadas pelo Estado, que teriam ações e movimentos limitados. É necessário observar que esses limites não se dão quanto ao registro legal de uma OSCIP, mas sim em relação ao vínculo propriamente dito com o Estado-financiador, através do termo de parceria previsto na lei, segundo dicção da própria lei.

Não vemos, portanto, como misturar entidades que têm compromissos sociais diferentes. As OSCIP's, da forma como idealizadas pelo Comunidade Solidária, e como está na lei, não podem ser confundidas com as organizações não-governamentais, literalmente independentes do Estado. Acumula-se aqui as duas alegações até agora expostas e que se refletem em forma de questionamento:

1) as OSCIP's serviriam para substituir serviços públicos praticados pelo Estado ?

2) as OSCIP's financiadas pelo Estado não gozariam de autonomia em sua atuação, diferentemente de uma ONG?

Como última reflexão sobre as OSCIP's, cabe uma pergunta atual e que interessa a toda a sociedade: as organizações da sociedade civil de interesse público criarão empregos?

A mão-de-obra contratada por ONG's e OSCIP's estaria justamente no setor de serviços. De alguma forma, podemos afirmar que não têm sido criados tantos postos de trabalho como apontam discursos descuidados e avaliações apressadas. Os dados abaixo demonstram que não tem ocorrido uma contratação massiva em serviços.

Os postos de trabalho típicos das OSCIP's e das ONG's seriam aqueles de natureza precária. Publicação daquele órgão expõe os seguintes contratos, veladamente recomendados: o de trabalho por prazo determinado (Lei nº 9.601/98), o temporário (Lei nº 6.019/74), o estágio, o de aprendizagem, o de experiência e o voluntário (Lei nº 9.608/98), além do contrato de prestação de serviços regulado pelo direito civil. São, no máximo, empregos precários, sendo que alguns tipos sequer podem ser considerados como postos de trabalho propriamente ditos. Pior: essa geração de subempregos substituiriam, ao final, os postos de trabalho não renovados daqueles serviços públicos que deixaram de ser feitos diretamente pelo Estado.

E mais: à medida que as OSCIP's substituem os serviços públicos, e que o Estado deixa de executá-los, justificar-se-ia a política de enxugamento dos quadros de servidores públicos. É a história do Estado mínimo, inclusive no número de funcionários. Ora, se as OSCIP's são criadas como parte de um grande projeto de reforma do Estado, afirmar-se-ia que essas organizações gerariam empregos, já que o Estado reformado é parte significativa da política de ajuste fiscal, a mesma que é responsável pelos altos índices de desemprego verificados nesta segunda metade dos anos 90.

A Legislação Americana é uma das principais benesses trazidas pela legislação específica para o terceiro setor, que é a isenção fiscal. Nos Estados Unidos, a isenção fiscal foi concedida a algumas organizações pela primeira vez em 1894. Várias reformas, mudanças e inclusões legais foram propostas, visando aprimorar a definição de caridade e ampliar pouco a pouco o conceito de forma a abarcar um maior número de organizações.

Analisa-se as transformações legais relativas à isenção fiscal ocorridas até 1988. Constatou-se que desde 1950 há a preocupação, no poder legislativo, com uma possível competição desleal entre as organizações do terceiro setor que atuam comercialmente e as

empresas privadas, como se demonstra os anais do Congresso Nacional dessa época. O problema considerado da taxação sobre negócios sem relação com a empresa privada normal é o da concorrência desleal. O status de estar isento de impostos de certas organizações oferece a oportunidade para usar seus lucros isentos para ampliarem suas atividades, enquanto que seus concorrentes só pode ampliá-las com o que resta dos lucros após o pagamento dos impostos. Houve várias situações em que as organizações usaram sua isenção de impostos para comprar um negócio comum. Isto é, adquire-se um negócio sem qualquer investimento de sua parte e o pagaram a prestações, provenientes de seus lucros futuros, procedimento este que normalmente não pode ser usado quando o negócio é sujeito aos impostos.

Em 1954, ocorre a estruturação mais extensa do Código Fiscal, que dá um novo formato para o sistema, vigente até os dias de hoje. Na ocasião procurou rever a definição das organizações isentas de taxação durante os trinta anos anteriores, como elas foram formadas e quais as regras a elas impostas até então. Foram incluídas novas organizações e novas regras.

O mais importante foi à definição legal do termo caridade, que passou a fazer parte da seção intitulada como regulamentação.

O termo caridade é usado em seu sentido legal geralmente aceito, não podendo ser considerado como limitado pela enumeração à parte de outras finalidades de isenção de impostos que podem coincidir com definições gerais da caridade, como elaboradas pela jurisprudência. Tal termo inclui: assistência ao pobre e desamparado ou desprivilegiado; assistência à religião; melhoria da educação ou da ciência; construção ou manutenção de prédios públicos; mitigar os encargos do governo; e promover assistência social por organizações destinadas a qualquer uma das finalidades ou diminuir tensões de vizinhança; eliminar preconceito ou discriminação; proteger direitos humanos e de cidadania legalmente garantidos; ou combater a deterioração da comunidade e a delinquência juvenil.

Em 1964 aparece pela primeira vez a distinção entre fundações privadas e organizações de caridade pública. Estas teriam seus recursos orçamentários por doações. Durante os anos 60, o setor passa por um minucioso escrutínio, sendo que em 1968 novas categorias são incluídas, hospitais cooperativos e organizações cooperativas que oferecem serviços educacionais.

Em 1969, ocorre uma grande reforma fiscal que pela primeira vez desde 1894, afetou seriamente as organizações. Uma série de restrições, proibições e requerimentos passaram a ser

exigidos, principalmente das fundações privadas. A distinção entre fundação e entidade pública de caridade é aprofundada e mais bem elaborada, tornando-se mais explícita em termos legais. Além das isenções as entidades podem receber uma quantia significativa dos fundos públicos ou de outras organizações de caridade. Já as fundações não, passando a sofrer, por sua vez, uma série de restrições nas transações com partidos políticos, proibições contra investimentos de risco, exercício de lobby, atuação política e limitações sobre a quem a elas podem oferecer suporte. Essas mudanças significaram a morte de várias fundações. Considera-se que após a reforma de 1969 as fundações floresceram em todo os Estados Unidos.

A reforma limitou a dedução no imposto de renda, de doações em dinheiro, e limitou as contribuições que não sejam em dinheiro. Essas medidas tornaram as doações e as isenções fiscais inexoravelmente interligadas.

A avaliação realizada pela Filer Commission, em 1973, avaliou que essas reduções nas deduções e contribuições prejudicaram profundamente o setor, pois elas são o maior incentivo às doações. A comissão visando recuperar as doações fez certas recomendações.

As avaliações e as recomendações feitas pela comissão foram um marco para o setor. Em 1981, no governo do Presidente Reagan, elas influenciaram a aprovação de uma lei que facilitava e incentivava as doações, permitindo aos contribuintes deduzir suas contribuições para caridade da renda bruta e não apenas da líquida. Essa lei foi saudada como uma importante medida a favor da viabilidade financeira futura das organizações.

Todavia, é preciso ressaltar que a constituição jurídica das organizações do terceiro setor nos Estados Unidos é de competência estadual, embora exista um modelo regulador federal. Nesse modelo, as organizações sem fins lucrativos se dividem em 03 categorias:

Organizações de benefício mútuo: que servem a um grupo de indivíduos ou entidades, na condição de membros. Pode vender ou transferir suas cotas de participação, bem como distribuir o patrimônio em caso de dissolução.

Organizações de benefício público: que promovem o bem estar social, com uma regulação mais severa. Seus participantes não podem vender ou transferir cotas nem patrimônio; há restrições e penalidades visando a proteger a integridade do patrimônio, dedicado exclusivamente à causa pública.

Corporações religiosas: que visam a atender os fins das respectivas corporações.

Além de cumprir um papel normativo, disciplina as hipóteses legais de benefício, a receita federal americana cumpre um papel fiscalizador e contribui para a avaliação das atividades dessas entidades. É feita essa avaliação a cada 03 anos e as organizações que comprovarem um terço de seus recursos, pelos menos, é proveniente de agências governamentais mantêm o status de utilidade pública.

Nesse modelo federal permanece uma restrição imposta desde 1954, que as organizações não podem ter atividades políticas. A proibição está baseada em dois agrupamentos básicos. O primeiro deles seria a defesa da tese de não- subvenção e neutralidade, ou seja, o indivíduo comum que paga imposto tem o direito de não querer subsidiar, direta ou indiretamente, a ação política de grupos ou facções aos quais não pertença. A segunda razão está baseada na incompatibilidade, por definição, entre os interesses políticos, que por natureza são excludentes e divergentes, e o bem público que deve ser geral e apartidário. A atuação da entidade subsidiada com verbas públicas deve ser isenta, suprapartidária, e atender a população, independentemente de credo.

Quanto à questão da fiscalização e controle, aponta-se que juntamente com a declaração de renda anual, as organizações do terceiro setor devem entregar um relatório detalhado de todas as suas atividades financeiras. Nesse relatório deve constar a identificação de cada doação. Caso constate abusos, a Receita Federal possui mecanismos para taxar os dirigentes que participaram da operação ilegal. A entidade terá um período para recompor e corrigir as operações. Persistindo as irregularidades, a receita Federal pode aplicar novas taxações e cassar o registro da entidade.

Segundo Anna Cynthia de Oliveira (1997, p. 52), esses mecanismos de fiscalização e sanção produzem resultados positivos para os dois lados: para o governo, porque abre possibilidade de cobrança de taxações a mais, além de incentivar a fiscalização; para os dirigentes das entidades, porque a perspectiva da penalidade e do escândalo tem efeito pedagógico; divulgam-se orientações para que essas situações sejam evitadas.

2.3. Evolução Histórica das Organizações Sociais no Mundo

Na história da humanidade, será sempre observada a presença de organizações da sociedade civil, que não se constituem em empresas privadas, tampouco organizações estatais.

Tais organizações desempenhavam importante papel no trato dos problemas envolvendo pessoas e o ambiente onde elas estavam inseridas. Hudson (1999, p.1) relata que registros de filantropia e caridade foram encontrados na civilização egípcia, onde se desenvolveu um severo código moral, baseado na justiça social, encorajando as pessoas a ajudarem os mais pobres. Na antiga Índia, o Imperador budista Asoka (aproximadamente 274-232 a.C.) preocupou-se com a construção de hospitais, a perfuração de poços e o plantio de árvores. Na antiga Grécia, os viajantes recebiam alimentação e guarida. Entre os judeus, a ação profética de homens e mulheres era expressa na luta pela justiça social, econômica e política, pressionando os governos a promoverem mudanças radicais. A igreja cristã primitiva criou "fundos" de ajuda aos órfãos e viúvas da época, para o qual os mais abastados contribuía. Salomon (1998, p.10) registra ainda a existência de atividades filantrópicas, na China Antiga, tendo sido fortalecida com o Budismo, assim como no Japão, onde a primeira fundação japonesa moderna, a Sociedade da Gratidão, remonta a 1829, sendo mais antiga que a primeira fundação norte americana.

No século dezenove, as organizações sociais do mundo ocidental eram predominantemente vinculadas às igrejas católicas e evangélicas protestantes. Constituíam-se de orfanatos, asilos, escolas, hospitais, além de outras formas de organização para o benefício de populações carentes, num mundo desprovido de equipamentos sociais públicos, capazes de atender as necessidades básicas dos mais empobrecidos. Algumas das organizações filantrópicas mais antigas, como igrejas e sociedades missionárias, têm desenvolvido há pelo menos um século, atividades caritativas em outros países, muito embora a finalidade estivesse permeada de intenções proselitistas (Arnold, 1996, p.101).

Até o período anterior à Segunda Guerra Mundial, as organizações voluntárias e de caridade permaneceram como as principais mantenedoras dos serviços de ajuda às populações carentes, tendo sido substituídas à medida que os estados passaram a assumir os serviços sociais básicos, com a implantação do Welfare State (Hudson, 1999, p.6).

Na sua feição moderna, as organizações sociais, voluntárias e não lucrativas, foram denominadas de Organizações Não-governamentais (ONGs) somente após a II Guerra Mundial, na nomenclatura do sistema de representação das Nações Unidas, por possuírem relevância suficiente para justificar sua presença formal nos diversos órgãos internacionais, mesmo não sendo governamentais.

Baseado no contexto do pós-guerra e nas idéias de expansão dos benefícios do desenvolvimento para os países subdesenvolvidos, conforme o modelo preconizado pelos países desenvolvidos através dos programas de cooperação internacional formulados pelas Nações Unidas (Fernandes, 1997, p.26), as Organizações Não-governamentais Internacionais (“ONGs do Norte”) foram estruturadas e obtiveram uma notável expansão por todas as partes do mundo capitalista, através do apoio técnico e financeiro aos projetos desenvolvidos por Organizações Não-governamentais de países subdesenvolvidos (“ONGs do Sul”).

Na última década, as ONGs em geral assumiram um papel relevante em nível mundial. O fim da guerra fria, o fracasso do sistema socialista, o fortalecimento do pensamento único - o mercado superando o bem comum (Tenório, 1999, p.94) - como fator preponderante para o desenvolvimento dos países e a diminuição da presença do Estado nas políticas sociais constituíram-se em elementos de influência determinante sobre o atual papel e atuação das ONGs no contexto contemporâneo.

Atualmente, as ONGs estão presentes nos principais fóruns mundiais, presentes nas mais diversas e complexas situações. Sejam causas ecológicas, de direitos humanos, das minorias oprimidas ou uma infinidade de outras questões, existe sempre um grupo de ONGs envolvidas, procurando ocupar cada vez mais um espaço de influência e deliberação. A tendência é que isso se amplie no cenário internacional, em decorrência do enfraquecimento do poder dos estados no controle e execução das políticas públicas e do agravamento do processo de exclusão social e econômica da população menos favorecida.

2.4. A participação da Igreja na formação do modelo brasileiro do Terceiro Setor

Durante mais de três séculos a filantropia foi desenvolvida no Brasil sob a lógica da prática assistencialista, com predomínio da caridade cristã. Ricos filantropos sustentavam os educandários, os hospitais, as santas casas, os asilos e demais organizações que foram fundadas a partir do século XVIII. Foi somente no final do século XIX e início do XX que as instituições de assistência e amparo à população carente passaram por mudanças na sua forma de organização e administração, deixando de ser fundamentalmente orientadas por princípios de caridade cristã e da filantropia. (Mckinsey & Company, 2001, p. 13).

No final do século XIX e início do século XX o Estado também passa a ter maior atuação na área social, principalmente nas áreas urbanas, nas questões ligadas à saúde, higiene e educação. E passa a intervir na gestão administrativa e no financiamento das organizações filantrópicas e assistenciais. No ano de 1910 inicia-se um período marcado por forte dependência econômica entre instituições assistenciais e o Estado, que passa a exigir prestação de contas submetendo as organizações a um controle administrativo. (Mckinsey & Company, 2001, p. 13).

A Igreja Católica pode ser vista como o início das atividades sociais no Brasil, desde a sua chegada, com a missão de atender aos interesses da Coroa Portuguesa, assumiu serviços nas paróquias e dioceses, a educação nos colégios e a evangelização indígena, mas dependia totalmente da ajuda financeira do Estado. Após a proclamação da República, quando é decretada a separação entre a Igreja e o Estado ela passa a desenvolver trabalhos de assistência social, saúde e educação.

Outra marca importante da atuação da igreja se identifica no momento da eclosão do Regime Militar quando se estabelecem conflitos com o Estado. A partir de 1968, com o Ato Institucional nº 5 (AI-5), há uma ruptura total diante da violenta repressão - prisões, torturas e assassinatos de estudantes, operários e padres e perseguições aos bispos. A Igreja atua em setores populares, com as comunidades eclesiais de base, inspiradas na Teologia da Libertação, para vincular o compromisso cristão com a luta por justiça social. Nos anos 70, os abusos contra a ordem jurídica e os direitos humanos levam a Igreja a se engajar na luta pela redemocratização, ao lado das demais instituições da sociedade civil.

Observa-se que o projeto autoritário e centralizado dos anos 30-40, contribuiu para que numerosas entidades sem fins lucrativos, responsáveis pela prestação de serviços a amplas camadas da população que ficavam a margem das políticas estatais corporativas, desempenhassem um papel fundamental. As organizações ligadas à Igreja Católica, e posteriormente a outras religiões, fortaleceram-se neste processo. Segundo Landim (1998, p. 45), a Igreja Católica foi à única instituição que atravessou os regimes ditatoriais no Brasil sem sofrer graves conseqüências, podendo assim continuar atendendo parte das necessidades sociais através de sua dioceses e pastorais.

Os anos de Regime Militar mostraram-se como um período autoritário, que convive com a modernização do país e com o surgimento de uma sociedade organizada, com ideais de autonomia em relação ao Estado, onde a sociedade civil é confundida com oposição política. São

nesses anos de conflito entre sociedade e Estado que as ONGs crescem e se consolidam no Brasil - processo que tem crescimento nas décadas de 80 e 90. Já o termo "Terceiro Setor" para designar as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos passa a ser utilizado no Brasil a partir do início dos anos 90.

2.5. As Organizações Sociais nos Estados Unidos da América e na Europa

As Organizações Sociais desempenham o papel, nos Estados Unidos e na Europa, de monitorar as ações do governo e se engajar em parcerias com o governo na prestação de serviços para a sociedade em geral e, em longo prazo, contribuir para a maior eficácia dos projetos governamentais. Contrapõem-se às idéias de muitos que acreditam que os Bancos objetivam fazer com que as organizações sociais civis substituam o trabalho e até o papel do Estado.

Nos Estados Unidos, é usual usar o termo terceiro setor paralelamente a outras expressões, como: "Organizações sem fins lucrativos - Non Profit Organizations", significando um tipo de instituição cujos benefícios financeiros não podem ser distribuídos entre seus diretores e associados. Ainda como expressão utilizada - Organizações Voluntárias, com significado complementar à citada. Em 1990, o setor movimentava 300 bilhões de dólares, já em 1996, as organizações da sociedade civil americanas movimentaram 6,3% do PIB, (320 bilhões de dólares, em números absolutos, metade do PIB brasileiro no mesmo ano).

Hoje, os Estados Unidos, movimenta anualmente 600 bilhões de dólares, empregando 12 milhões de trabalhadores remunerados, além de inúmeros voluntários. Em países como Itália, França e Alemanha, as instituições sem fins lucrativos atingem anualmente mais de 3% do PIB nacional.

De acordo com a pesquisadora Leilah Landim (1993, p. 69), houve um crescimento de 30% no setor entre 1991 e 1995, passando a ocupar cerca de 1,4 milhão de pessoas no Brasil. Este número inclui funcionários remunerados e voluntários, e representa mais que o dobro do número de funcionários públicos federais na ativa. A mesma pesquisa cita que em 1991, o Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda registrava cerca de 200.000 entidades sem fins lucrativos.

Segundo pesquisadores da John Hopkins University, dos Estados Unidos, o Terceiro Setor é a oitava força econômica mundial, movimentando 1,1trilhão de dólares por ano, gerando aproximadamente 10,4 milhões de empregos. (Landim, 1993, p. 70).

A partir dos anos 60, organizações internacionais do Primeiro Mundo e entidades cristãs sediadas na Europa e nos Estados Unidos, mantenedoras de inúmeras missões religiosas na Amazônia, abriram a luta a favor da internacionalização da Hiléia e confinamento das tribos de gentios visando a preservar os hábitos e costumes primitivos.

A propaganda das idéias de internacionalização lançada na Europa e nos EUA vem conquistando um número crescente de adeptos no exterior e mesmo no nosso país, particularmente entre as organizações que delas recebem financiamento e entre brasileiros que delas dependem por seu emprego. Qual tem sido a atitude do governo brasileiro em face das investidas internacionalistas? Algumas vezes, cega. Outras vezes, dúbia, cedente e, em parte, vacilante. Poucas vezes firme, veemente.

Da Europa Continental vem o predomínio da expressão "Organizações Não Governamentais" (ONGs), cuja origem está na nomenclatura do sistema de representações das Nações Unidas. Chamou-se assim às organizações internacionais que embora não representassem governos, pareciam significativas o bastante para justificar uma presença formal na ONU. O Conselho Mundial de Igrejas e a Organização Internacional do Trabalho eram exemplos em pauta. Por extensão, com a formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento estimulados pela ONU, nos anos sessenta e setenta, cresceram na Europa ocidental "ONGs" destinadas a promover projetos de desenvolvimento no Terceiro Mundo. Formulando ou buscando projetos em âmbito não governamental, as ONGs européias procuraram parceiros mundo a fora e acabaram por fomentar o surgimento de ONGs nos continentes do hemisfério Sul.

Permite-se observar que na Europa, as idéias de liberdade não encontravam aquele conjunto de condições favoráveis existentes nos Estados Unidos da América. Na Europa, um passado histórico de instituições, crenças, costumes e opiniões constituiriam o que Tocqueville (1989, p. 71) denominou de “estado social aristocrático”. Assim, concluiu que, com exceção da Inglaterra, a democracia na Europa corria o risco de não se consolidar sobretudo em função do Estado.

Nos Estados Unidos, desde 1954 as ONGS que recebem privilégios fiscais são proibidas de participar de campanha política para o preenchimento de cargos públicos. A proibição justifica-se pela tese da “neutralidade”, a saber: o contribuinte do imposto não deve ser compelido a subsidiar, direta ou indiretamente, a ação política de grupos ou correntes com as quais não concorda.

3. AS PERSPECTIVAS DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

3.1. As Funções das Organizações Sociais no cenário da globalização

Segundo estimativa do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), a atuação das ONGs beneficia cerca de 250 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento. As organizações não governamentais e voluntárias tornaram-se importantes peças de apoio aos programas de desenvolvimento nas últimas décadas. Em 1992, a assistência oficial para desenvolvimento dos países subdesenvolvidos alcançava 58,7 bilhões de dólares. Nesse ano, as ONGs distribuíram 5,5 bilhões em doações, representando 10% da assistência governamental e constituindo o quinto maior grupo doador (OCDE - Relatório da Comissão de Assistência ao Desenvolvimento. Paris. 1994).

Existem ONGs atuando no plano local, nacional, regional e internacional. A vinculação local e a conexão internacional possibilita que as ações locais possam se interligar globalmente. É comum a associação de ONGs em redes que aumentam sua eficácia e campo de atuação.

Em muitos países, as ONGs ajudam a formular as políticas públicas. Em outros, seu papel é importante para fiscalizar projetos bem como para denunciar arbitrariedades do Governo, desde violações de direitos humanos até omissão no cumprimento de compromissos públicos, nacionais ou internacionais. Em alguns países, as ONGs são criadas espontaneamente como associações civis de base. Em outros, são criadas, de cima para baixo, pelo Estado ou empresas do mercado. Neste caso, existe um vício de origem que compromete a autonomia da organização, salvo se ela tiver capacidade de absorver as reivindicações da cidadania e de captar lideranças locais que transmitirão os verdadeiros anseios das comunidades.

As ONGs, em muitos países, têm desenvolvido uma política de alianças de caráter duplo. De um lado, aliam-se ao Estado para exigir do Mercado o equacionamento dos custos sociais e ambientais da produção exigido pelo desenvolvimento sustentável; de outro, aliam-se ao

Mercado para exigir do Estado a realização de reformas democráticas que aumentem sua eficiência administrativa.

Mas vai, além disso, a responsabilidade atual dessas organizações. Face aos impasses criados pelo modelo econômico predominante no mundo, predatório ecologicamente e injusto socialmente, essas entidades estão sendo chamadas a desempenhar um papel de crucial importância: buscar alternativas, do ponto de vista da sociedade civil, para a crise ecológica e social que, pela degradação ambiental, ameaça o planeta e, pela globalização da pobreza, flagela a humanidade.

O Serviço de Ligação Não Governamental das Nações Unidas publicou, em agosto de 1996, o Dossier “As Nações Unidas, as ONGs e a Governabilidade Global”, onde se constata que:

[...] as ONGs deixaram de ser marginais e chegaram à maturidade. Seus recursos financeiros para desenvolvimento provavelmente ultrapassam os da ONU. As ONGs contribuem para fixar agendas das Nações Unidas, influenciar suas decisões e mobilizar a opinião pública. A agenda de desenvolvimento humano elaborada durante as conferências da ONU representa, em grande medida, a agenda das ONGs. (Dossier As Nações Unidas, as ONGs e a Governabilidade Global, 1996).

O debate sobre a função das organizações não-governamentais (ONGs) no cenário global vem adquirindo crescentes proporções, especialmente ao longo das últimas décadas. A sucessão de Conferências Internacionais promovidas nesse período ilustra a capacidade de mobilização das ONGs, sua influência na ordem mundial pós-moderna e sua contínua expansão.

Para se ter uma idéia, 1370 ONGs foram registradas de 1980 a 1993, em países industrializados do Hemisfério Norte. Dados semelhantes foram verificados em países do Sul no mesmo período.

No Brasil, estão filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG) 270 organizações. Mas o número de ONGs brasileiras, considerando suas características, funções e especificidades, é certamente bem maior.

É significativa a contribuição das ONGs para inúmeras conquistas na melhoria da qualidade de vida do planeta, favorecendo a participação da sociedade na formulação e a implementação de políticas públicas, apesar das variadas limitações que enfrentam. Entretanto, o aprofundamento das discussões acerca de sua identidade no mundo globalizado e suas “regras de

mercado” tem levantado importantes questões quanto à proximidade (por vezes considerada excessiva) dessas organizações com o Estado e com Agências de Financiamento. Como garantir autonomia e construir identidade própria quando a relação de poder econômico entre essas instituições é desigual?

As ONGs internacionais de grande porte (particularmente na Europa e na América do Norte) movimentam significativo volume de recursos governamentais. As cinco maiores ONGs do Reino Unido têm 55% do total de seus recursos provenientes do governo. Esse percentual difere em outros países: no Canadá 70%, nos Estados Unidos 66% e na Suécia 85%. As maiores ONGs ambientalistas do mundo, WWF (the World Wide Life Fund for Nature) e Green Peace, têm orçamentos anuais estimados em U\$ 170 milhões e U\$ 100 milhões, respectivamente. Esses dados não são tão precisos em países do Sul. Mas as evidências apontam que além de subsídios governamentais, as ONGs (do Sul) recebem recursos de suas parceiras do Norte.

Observa-se, as dimensões dessas organizações são diferentes e não pretende-se (nem seria possível) generalizar ONGs que têm distintos objetivos, princípios, identidades e métodos de trabalho, estejam elas no Sul ou no Norte. Destaca-se a necessidade de estudar os fios da seguinte teia: quando uma ONG do Sul recebe um financiamento de outra do Norte, a qual por sua vez está subsidiada por seu governo, quantas pautas/agendas estão implicadas nessas relações?

A prioridade das políticas de financiamento internacionais tem sido voltada à redução da pobreza. A questão não é propriamente o que está *incluído* nessa prioridade, mas o que está *excluído*.

Partindo do princípio de que conceitos de “pobreza”, “educação”, “ambiente”, “democracia”, “cidadania”, “sustentabilidade” têm diferentes conotações, dependendo do interlocutor, é preciso garantir espaços para a participação da sociedade em geral e das comunidades em particular na formulação e implementação de políticas internacionais que não apenas reduzam, mas erradiquem de vez a pobreza e a miséria do planeta.

São várias as questões que permeiam o debate internacional sobre a função das ONGs e sua relação com o Estado, a partir da denominada globalização. Talvez uma das principais esteja também formulada por Saskia Sassen (1999 p. 143): por que um sistema de relações sociais tão difuso e complexo com um gerenciamento de recursos tão concentrado?

São várias, as funções das ONGs. São elas: funções social, política, econômica, jurídica.

A *função social* das ONGs está dada no fato de que elas atuam na sociedade de forma organizada e organizam pessoas diante de finalidades comuns; movimentam pessoas no tempo e no espaço; atuam em diversos meios sociais, senão em todos. Nesse sentido são referenciais claros para todos. Diante de necessidades ou interesses de pessoas ou grupos, o primeiro caminho é à procura de uma ONG para dar vazão às suas necessidades ou interesses. Quando um grupo entende que suas necessidades somente podem ser perseguidos por eles mesmos, criam sua própria ONG e a utilizam como instrumento de sobrevivência e atuação social. Portanto, *a ONG é o modo normal de organização da sociedade fora do Estado.*

Nesta seara, do ponto de vista ambiental, verifica-se que as Organizações Sociais tornam-se instrumentos de pressão para o cumprimento dos acordos mundiais de meio-ambiente e tentam combater, inclusive, os modos de consumo e de produção em vigor nos países ricos e adotados pelas populações abastadas das diferentes regiões do mundo. Do lado da produção, as maiores questões, como a da agricultura intensiva, devem ser abordadas de frente. Do lado do consumo, a reflexão sobre a riqueza deve ser aprofundada, um olhar crítico deve ser voltado à propaganda ou à publicidade, envolvendo os bens de consumo e uma substituição de informações aos bens ou serviços materiais deve ser promovida. A redução do consumo de bens e de serviços materiais deve encontrar sua compensação nos bens ou serviços não-comerciais, em laços sociais reativados ou novos.

Do ponto de vista das negociações políticas ou na observância de situações críticas em relação aos direitos humanos, as Organizações não-governamentais mostram-se com potencial para servir de base de um governismo democrático. Esta democracia passa pela conquista por parte dos países ou dos agentes sub-representados de uma participação ao governismo mundial. A questão da construção institucional do governismo mundial é importante, mas outras questões também são fundamentais para as ONGs: a questão da coerência do direito internacional e da hierarquia entre as diferentes famílias do direito — direitos sociais, ambientais, comerciais e culturais, famílias do direito construídas por instâncias e, freqüentemente, segundo lógicas diferentes —, a questão da legalidade dos direitos, isto é, a existência concomitante e independente em nível mundial dos três poderes que fundam, segundo Montesquieu, as democracias modernas — o poder legislativo, o poder judiciário e o poder executivo —, a questão dos agentes que não respeitam as regras do jogo, por exemplo, os governos que

desprezam os direitos universais ou as redes mafiosas e terroristas internacionais, enfim, outra questão que interessa particularmente as Ongs, o lugar e o papel das associações e outros agentes da sociedade civil em uma democracia participativa mundial. A relação entre democracia representativa e democracia participativa já é uma questão difícil de tratar nos níveis local e nacional, ela é particularmente complexa de se abordar em nível mundial. Para dizer a verdade, todas estas questões são complexas, mas se queremos que a mundialização não seja a propriedade exclusiva dos poderes financeiros e econômicos transnacionais, é bem preciso fazê-las e, sobretudo, tentar respondê-las.

Outra preocupação das organizações não-governamentais, a questão da paz e do enquadramento da guerra ou da força: uma questão de atualidade. A manutenção da paz em torno de numerosos focos de conflitos que se desenvolvem nos países do Sul, mas também as novas guerras punitivas americanas são o objeto de debate nos circuitos internacionais, nas mídias e nas opiniões públicas. De um lado, a gestão da contradição que pode aparecer entre a soberania nacional e o respeito dos direitos do homem; de outro, o uso que pode ser feito do “dever de ingerência humanitária” são exercícios ainda mais delicados do que a hierarquia entre as categorias do direito não ser estabelecida ou respeitada. Se a democracia fosse reconhecida como um direito para os cidadãos do mundo, então as diferentes formas de ditadura se tornariam forda-lei. As Ongs, que são fundadas sobre o direito de associação, lutam para que em todos os lugares seja respeitado este direito, fundador das democracias em nível local ou nacional. A resposta das Ongs à questão da luta contra os poderes arbitrários se encontra na vontade de estabelecer uma interação entre um direito internacional, o qual elas desejam que seja o mais preciso e o mais rigoroso possível e que deve servir de referência comum a todos os povos da terra, e democracias locais dinâmicas fundadas sobre o direito de associação. É nestes dois níveis — o avanço do direito internacional e o apoio às democracias dinâmicas locais — que as associações querem agir.

A *função política* das ONGs está no fato de que atuam na política institucional de disputa pelos cargos públicos do Estado, fazendo o liame e contraponto entre Estado e Sociedade. Por outro lado, instrumentalizam candidatos para a disputa de propostas surgidas no seio de concepções determinadas pelas ONGs. Assim, tanto as ONGs partidárias como as suprapartidárias possuem função política institucional clara. Afora isso, a função política se expressa em todos os contextos da vida pública não estatal, também. Todas as relações sociais são, a um só tempo, também políticas, pois envolvem a disputa de posições diretivas da vida ativa

da entidade. Onde houver vontades concorrentes para o agir prático, sejam elas discordantes ou consensuais, há política. A iniciação política do ser humano principia pelas relações políticas entabuladas nos seios das ONGs, a exemplo dos Grêmios Estudantis das escolas e os Centros Acadêmicos das universidades, que também são ONGs.

Todas as ONGs exercem *função econômica*, na medida em que movimentam riquezas, abrem postos de trabalho, geram ocupações, aculturam e qualificam pessoas para o agir social. Poder-se-ia dizer que as ONGs regem as economias do mundo e sustentam o Estado através de tributos e serviços pagos.

Por fim, as ONGs possuem *função jurídica*. Não só pelo fato de que podem se estruturar juridicamente, dotando-se de personalidade jurídica, como pelo fato de que movimentam atividades jurídicas evidentes, seja através dos contratos e convênios que entabulam, seja, principalmente, pela disponibilização de profissionais habilitados aos seus usuários, clientes, sócios e participantes, para a defesa de direitos perante o Poder Judiciário nacional ou multinacional (Cortes de Justiça "internacionais").

3.2. A Reforma do Estado Brasileiro a partir das Organizações Sociais

A participação do Estado na economia e na produção de bens sociais, bem como, a extensão de sua estrutura burocrática e de serviços, vêm sendo alvo de críticas constantes. Muitas delas referem-se aos custos ou simplesmente à inoperância do aparelho estatal, na proporção em que não oferece uma resposta racional e satisfatória às demandas da população e ao mercado.

A idéia de falência do Estado inventor e provedor, foi caracterizada nos anos de 1950 e 1960, de acordo com Laudell, como início de uma nova ordem, proposta a partir da:

[...] solução da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo. Isto significa, por um lado, eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e condução como enquanto agente econômico direito, através da privatização e desregulamentação das atividades econômicas. Por outro lado, as funções relacionadas com o bem-estar social devem ser reduzidas. (Laudell, 1995, p. 162).

De qualquer sorte, o desenvolvimento da reforma do Estado obedeceu a lógicas diferenciadas com implantação de medidas e alterações políticos-institucionais, mais ou menos radicais, de acordo com a hegemonia e as articulações dos grupos sociais em cada país e da própria base de organização da estrutura social. Nos países centrais, as mudanças não chegaram a

atingir os alicerces do *welfare state*; o mesmo, porém, não ocorreu nos países nos países periféricos, particularmente na América Latina, com bases político-sociais conservadoras, de tradição democrática fragilizada e um Estado de Bem-Estar Social limitado e incompleto. (Sola, 1999, p. 23).

Nesses países, notadamente, foram exigidas políticas de ajustes macroeconômicos, exequíveis com a reforma do aparelho estatal, caracterizadas pela privatização de patrimônios estatais, atraindo capitais internacionais, na perspectiva do favorecimento do crescimento econômico.

Nos países que aplicaram tais receitas, evidenciaram-se resultados não-condizentes com os pretendidos, uma vez que acirraram-se as desigualdades sociais e disparidades econômicas regionais com importantes perdas da já limitada seguridade social e aumento da pobreza (Ibañez, 1997, 215). Singer (1997, p. 39) chama tal fenômeno de “globalização negativa”.

Draibe (1997, p. 213), por sua vez, assinala momentos que contextualizam tal movimento de reforma em geral, contextualizadas nos países da América Latina. Onde se verifica, antes da década de 1980, a aceleração da cobertura de seguridade social, no tocante à redução das desigualdades sociais através de políticas sociais redistributivas; a partir da década de 1980, apresentaram-se medidas concernentes à redução de gastos sociais mediante privatização e descentralização dos programas sociais, visando atingir os mais atingidos pelos efeitos da recessão econômica.

Na década de 1990, por sua vez, Dupas (2000, p. 71) constata a emergência de novas forças sociais, com discursos críticos aos modelos econômico e de concepção de Estado da década anterior, protagonizados especialmente por Estados Unidos e Grã-Bretanha, promovendo “políticas corretivas”, que passavam do ideário do Estado mínimo para a necessidade de reconstrução do aparelho estatal e de sua relação com a Sociedade. Cria-se a idéia de coresponsabilidade na produção de riqueza e na satisfação das necessidades sociais, onde este Estado adquire o dever de oferecer oportunidades iguais para todos, através de políticas econômicas, educacionais, de estímulo ao mercado e de incentivos a parcerias com a sociedade civil, no enfrentamento dos desafios sociais.

O Estado reassume a tônica da centralização nos anos 90, como afirma Evans (1992, p. 107), quando o surgimento da “terceira onda”, identificada na figura do Estado forte, ganha

notoriedade com instituições estáveis nas funções de coordenação e regulação do interesse público, diferentemente das anteriores onde o Estado era tido como instrumento de desenvolvimento social – “primeira onda” – e Estado enquanto protetor do direito de propriedade – “segunda onda”.

O Estado nesta nova configuração incorpora lógicas e mecanismos administrativos fortemente influenciados pela esfera privada, por meio dos mecanismos de mercado, enquanto competitividade, controle de gastos, flexibilidade em relação à contratação e demissão de recursos humanos, entre outros exemplos.

Esse movimento de reforma da concepção de Estado e de sua burocracia mostra-se observado do ponto de vista de uma estrutura técnica racional, o que torna mais ágil o desempenho de suas funções e atende de forma mais eficaz as necessidades advindas da reordenação política e econômica do mundo contemporâneo. Para Di Pietro:

[...] o que muda é principalmente a ideologia, é a forma de conceber o Estado e a Administração Pública. Não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta e pela colaboração entre o público e o privado na realização das atividades administrativas do Estado; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço; quer-se a flexibilização dos rígidos modos e atuação da Administração Pública, para permitir maior eficiência; quer-se a parceria entre o público e o privado para substituir –se a Administração Pública dos atos unilaterais, a Administração Pública autoritária, verticalizada, hierarquizada. (Di Pietro, 1997, p. 11-12).

Nesse sentido, reconhecendo-se como pertencentes à esfera pública em virtude de justificativas de caracteres humanitários e sociais e não identificadas como da esfera estatal, o aspecto social, exemplificativamente a saúde, educação e cultura são incorporados pela mencionada reforma.

No campo específico do bem-estar social, os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes ‘naturais’ são a família, a comunidade e os serviços privados. Por isso, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. (Laurell, 1995, p. 163).

A idéia deste Estado gerencial, em substituição ao chamado Estado executor, baseia-se no suporte teórico denominado “nova administração pública” destacando-se as experiências dos norte-americanos e ingleses, na preocupação com a eficácia e eficiência do aparelho estatal frente às novas demandas sociais e políticas da globalização (Dror, 1998, p. 23-26).

Essa “nova administração pública” (Dror, 1998, p. 23) é caracterizada pela incorporação no setor público de um conjunto de conceitos empregados até então nas empresas privadas, constando-se até o momento atual a emergência de quatro modelos (Ferlie, 1999, p. 21):

- modelo 1 – caracteriza-se pela ênfase ao controle financeiro associado à desregulamentação das relações de trabalho, tendo hegemonia na primeira metade da década de 1980.

- modelo 2 (*sown sizing*) – caracteriza-se por uma política de redução de recursos humanos e de hierarquias enfatizando-se a terceirização de unidades de serviço, com estabelecimento de contratos de gestão e que se mostra em plena expansão;

- modelo 3 – modelo de transição que sofre influência das escolas de administração de recursos humanos incorporando a idéia da distribuição organizacional;

- modelo 4 – conhecido por sua orientação para o serviço público, emerge na década de 1990, enfatizando-se o gerenciamento da qualidade total, na organização e na defesa da participação comunitária dos serviços oferecidos.

O setor público, assim, incorpora valores e instrumentos do setor privado concernentes à eliminação de barreiras burocráticas, com autonomia administrativa e avaliação de resultados, privilegiando a liberdade de escolha do consumidor, vindo a defender tal movimento que: “[...] a principal transformação do Estado no próximo século não será uma grande redução do seu tamanho, mas uma grande mudança na sua forma de organização do trabalho e no seu processo decisório.” (Pimenta, 1998, p. 175).

Nesta indução das lógicas de mercado na relação entre Estado e sociedade, verifica-se que a função reguladora acaba por se destacar na década de 1990. Aliás, o Estado sempre desempenhou tal papel na sociedade, porém o destaque deste viés em detrimento de outras funções antes desempenhadas como a prestação de serviços e produção de bens materiais, incorporando instrumentos e mecanismos da lógica dos agentes privados da economia (Conforto, 1998, p. 27).

O movimento de reforma do Estado nos últimos anos denota e recoloca a questão da gestão pública neste discurso, quando destaca a função reguladora estatal, vislumbrada na perspectiva técnica, de conteúdo racionalizador e ênfase nos meios, como “[...] um conjunto de

processos racionais que visam atingir objetivos instrumentais através da mobilização de tecnologias organizacionais eficientes” (Reed, 1997, p. 165).

Dentro do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) aprovado em 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e à luz do Programa Nacional de Publicização (PNP), a partir de então delineado, toma relevo à figura das organizações Sociais (O.S.) como um instrumental efetivo de mudança na atuação do Estado junto à esfera de atividades de caráter público, mas não exclusivamente estatais.

A conformação do instituto das organizações sociais representa uma interface significativa do processo brasileiro de Reforma do Estado. Diante de questionamentos variados sobre o papel do Estado e sua reformulação, emerge a noção socialmente construída do público não exclusivamente estatal.

Tal noção encontra respaldo, em grande medida, nas várias discussões teóricas-políticas XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, 2000 estabelecidas, em face do processo de crise do Estado de Bem-Estar Social e mesmo da mundialização dos mercados, sobre as perspectivas de consolidação do que a Constituição Federal de 1988 propõe como o Estado Democrático de Direito brasileiro. É justamente na esfera do público não estatal que se insere a análise necessária do programa de publicização e fundamentalmente das organizações sociais.

Sob o foco de visão do Estado, as organizações sociais conformariam um modelo de parceria desse com as instituições privadas de fins públicos. Já segundo a perspectiva da sociedade, as organizações sociais seriam uma possibilidade de participação popular na gestão administrativa (Modesto, 1997, p.31).

Em termos analítico-introdutórios, tem-se que o instituto das Organizações Sociais visa à promoção do processo de "publicização" dos serviços sociais, que, por sua vez, representa a transferência para o setor público não-estatal (também reconhecido como 3º setor) dos serviços não exclusivos do Estado, quais sejam, os arrolados pela Lei 9.637 de 15 de maio de 1998 (que dispõe sobre a qualificação de entidades como O.S., sobre a criação do Programa Nacional de Publicização, entre outros), a saber, ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Instituto ainda bastante controverso tanto no mundo do Direito, quanto no seio da própria sociedade, as organizações sociais ensejam vários e relevantes níveis de análise e

questionamento, como, por exemplo, em que medida tal instituto representa um novo e melhor elaborado modelo de "parceria" entre o Estado e a sociedade?

Em que medida, continuando a questionar, as O.S. representam, segundo a proposta do PDRAE, um mecanismo de incentivo à implementação da Administração Gerencial no âmbito da Administração Pública, dada a vigência imperativa atual (conformada constitucionalmente) do princípio da eficiência?

Faz-se necessário esclarecer aqui que a Administração Gerencial trata-se de um "paradigma" de gestão que visa a superar (algo bastante questionável) o modelo burocrático segundo os moldes da administração do setor privado, através da mudança nos mecanismos de controle (dos processos aos resultados) e da focalização estrita nos índices de eficiência e desempenho, entre outros.

Neste sentido, a Emenda Constitucional n. 19, de 04.06.98 eleva à condição de princípio constitucional a eficiência, que passa a fazer parte do *caput* do art. 37 como um dos princípios que regem a Administração Pública brasileira. Isto ocorre fundamentalmente na medida que tal Emenda conforma as diretrizes governamentais de implementação do modelo gerencial na Administração Pública, assim como perfaz a "Reforma Administrativa" propriamente dita da Constituição de 88.

Há que se problematizar ainda a noção de ser o aparato estatal burocrático, "por definição", ineficiente como o pressupõe (implícita e genericamente) o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado. É bastante sintomático, neste sentido, praticamente inexistir, no discurso governamental, sequer a cogitação de se buscar um aprimoramento do aparato estatal na prestação de serviços sociais da forma como é feita hoje.

Tal ausência denota a unicidade político-ideológico (no sentido da via de minimização do Estado) da proposta de substituição completa ("transferência") da prestação pelo Estado para a prestação pela iniciativa de entidades privadas sem fins lucrativos.

Cabe, portanto, perguntar pelo fundamento da crença de ser a ineficiência característica *sine qua non* de toda e qualquer organização estatal, comparativamente à esfera privada, quando se fala de prestação de serviços sociais e produção para o mercado. E realmente é possível remodelar, tendo em vista a eficiência, as organizações estatais prescindindo dos mecanismos burocráticos? Bastante interessante, neste sentido, a análise de Marcel Bursztyn em seu texto "*Introdução à Crítica da Razão Desestatizante*" (1998, p. 156), no qual há a

consideração de que a crise do *Welfare State* deve ser tratada em âmbito geral, já que no Brasil só se pode afirmar uma precária existência dos seus fundamentos e práticas. Mais adiante tal análise será vista de forma mais aprofundada.

Bursztyn (1998, p. 156) chama de "substituição do 'fetichismo do planejamento' pelo 'fetichismo do mercado'". A reforma do Estado, segundo a concepção neoliberal implícita no PDRAE, pode ser relativizada de acordo com a abordagem de Przeworski, segundo a qual:

[...] a complacência neoclássica no que diz respeito aos mercados é indefensável: os mercados simplesmente não alocam eficientemente. Já que mesmo quando os governos só dispõem da mesma informação de que dispõe a economia privada, certas intervenções do governo levariam, sem sombra de dúvida, a um aumento do bem-estar. Portanto, o Estado tem um papel positivo a desempenhar. (Przeworski, 1998, p. 44).

Assim, mais do que isso e sem, *a priori*, prescindir da atuação estatal direta no âmbito das atividades não-exclusivas, tem-se que:

A reforma do Estado deve ser concebida em termos de mecanismos institucionais pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados, e os cidadãos possam controlar os governos. A questão quanto a se um Estado neoliberal é ou não é superior a um Estado intervencionista não pode ser resolvida em termos gerais, uma vez que a qualidade da intervenção estatal depende de um desenho institucional específico. Porém, o Estado neoliberal é, pelo menos, um parâmetro pelo qual se pode aferir a qualidade da intervenção estatal: como as alocações do mercado não são eficientes, desaparelhar o Estado não é um objetivo racional de reforma do Estado. (Przeworski, 1998, p. 68).

Há ainda que se analisar, por outro lado, como a dispensa de licitação na qualificação das organizações sociais, a excessiva arbitrariedade conferida ao Governo nesse processo de qualificação, a cessão de servidores públicos para tais entidades sob o ônus do Estado, o repasse de verbas e aparato material do âmbito estatal para as Organizações sociais, a transferência de serviços como saúde e educação ("deveres do Estado") e mesmo o vínculo criado pelo contrato de gestão entre entidade qualificada e governo, entre outras questões, poderão ser assimiladas ou não no ordenamento jurídico vigente dados os parâmetros da Constituição Federal de 1988.

Questionando por adaptação ao ordenamento, diante do confronto entre a conformação prevista na Lei n.º 9.637/98 das organizações sociais e a Constituição brasileira, neste sentido considera-se que:

[...] as qualificações como organizações sociais que hajam sido ou que venham a ser feitas nas condições da Lei 9.637, de 15.5.98, são inválidas, pela flagrante inconstitucionalidade de que padece tal diploma. Assim, expõem-se abertamente a serem fulminadas em ações populares (Lei 4.717, de 29.6.65) e a que os responsáveis por tais atos de benemerência com os recursos públicos, tanto quanto os beneficiários deles, respondam patrimonialmente pelo indevido uso de bens e receitas públicas (art.11 da citada Lei). (Mello, 1999, p. 160).

Além dos questionamentos mais específicos, dentro de uma abordagem analítica mais ampla, há a problemática de serem as organizações sociais (com a perspectiva de mudanças de fundo na forma atual de prestação desses serviços públicos não-estatais) um âmbito de relação Estado sociedade muito incipiente ainda na realidade brasileira.

É justamente porque se está chamando a sociedade organizada a comprometer-se ativamente com o público não-estatal que se tem à necessidade de tornar o mais claro e fundamentado possível tal figura jurídico-institucional para que se evitem distorções e enganos prejudiciais à sua implementação, ainda mais se considerar, por exemplo, que cabe à sociedade (um dos pontos cruciais da Lei n.º 9.637/98) parcela significativa na representação do Conselho de Administração das organizações sociais, que é o seu órgão máximo de deliberação institucional.

O risco de um desvirtuamento do instituto das organizações sociais está previsto até mesmo no PDRAE (1995, p. 74).

As discussões a respeito da transferência dos serviços sociais do Estado para a sociedade civil denotam fundamentalmente, além da preocupação com um desvirtuamento institucional das O.S., a insegurança quanto à possibilidade de serem elas (as organizações sociais), desde sua concepção, uma espécie de "privatização dissimulada". Na realidade brasileira, tanto a preocupação, quanto à insegurança, são amplamente justificáveis em se tratando de "engenharia política" de manutenção das desigualdades sociais e de manutenção do conformismo perante o Estado, haja vista a peculiaridade política brasileira que foi o populismo...

A possibilidade de que as O.S. sejam somente mais um instrumento de "engenharia política" bastante criativo e "maquiavélico" (no sentido vulgar e pejorativo da expressão) de privatizar a prestação dos serviços sociais é percebida, de modo a deixar em aberto que:

Por tudo, se configurar o desvirtuamento, o modelo federal poderá ter produzido um modo afrontoso de contornar exigências oriundas dos próprios princípios norteadores

dos contratos de gestão, bem como terá ofendido regras nucleares de preservação do patrimônio público. (Freitas, 1998, p.103).

Ora, grande parte da população brasileira, de certo modo, nunca teve uma efetivação abrangente dos direitos sociais como educação e saúde (apesar de estarem conformados na Constituição de 88 como "deveres do Estado") e os rumos que o Plano Diretor (PDRAE) denota vão ao sentido de restringir o próprio conceito de cidadania (haja vista a noção, pautada sob marcos neoliberais, de cidadão-cliente), bem como no sentido de minimizar as bases de proteção social garantidas direta e universalmente pelo Estado.

Tal insegurança encontra respaldo, segundo Bursztyn (1998, p. 312), no fato de nunca ter havido no Brasil uma abrangência universal do Estado de Bem-Estar, vez que uma ampla camada da população sempre esteve marginalizada em relação a qualquer amparo público. O grau de expectativa e de legitimidade em relação ao Estado, para o autor em questão, é muito reduzido na sociedade brasileira.

Conseqüência disso é que a crise do Estado aqui não se reveste de "caráter de desencanto" (o que acontece com os países de *Welfare State*). A crise no Brasil seria, neste sentido identifica-se um:

[...] misto de falta de políticas de bem-estar universalizadas, paralelamente a uma perda de efetividade dos poucos instrumentos de políticas sociais, junto às reduzidas parcelas da população que a elas tinham acesso. Ao invés de saturação, do envelhecimento do W.S., o Brasil vive uma atrofia precoce do seu desenvolvimento. (Bursztyn, 1998, p. 153).

Se o Brasil vive uma "atrofia precoce" do desenvolvimento da teia de proteção social, a qual, no modelo do W.S., fora constituída visando a condições mais equânimes (não necessariamente mais igualitárias) de vida, ainda mais sintomático que tal atrofia no referente à garantia de direitos sociais é a própria involução ideológica da noção de cidadania, que, na realidade brasileira, vai se delineando fora do fundamento democrático da universalização dessa condição.

De crucial significado no cerne da linha de ação conformada pelo Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado e em conflito com uma perspectiva mais democrática de reestruturação estatal, bastante polêmico é o conceito de cidadão-cliente. O embate entre esfera de maximização dos interesses econômicos e Mello chama atenção para:

[...] o fato de que no art. 196 a Constituição prescreve que a saúde é 'dever do Estado' e nos arts. 205, 206 e 208 configura a educação e o ensino como deveres do Estado,

circunstâncias que o impedem de se despedir dos correspondentes encargos de prestação pelo processo de transpassá-los a organizações sociais. (Mello, 1999, p.159).

O XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, 2000 estabelece o nível mínimo de respeito à cidadania estabelecida nos moldes do regime democrático da Carta de 88, em Bursztyn, está dimensionado de modo a visualizar que:

A busca de maiores resultados econômicos, no curto prazo, acabou levando a uma formidável negligência com o caráter público da prestação de certos serviços públicos. [...] Paralelamente ao surgimento do conceito ‘cliente’ como o objeto da busca de satisfação, ocorre também uma perversa redução no universo desses beneficiários: a exclusão de uma parte dos usuários - aqueles que não constituíam um mercado, no sentido econômico do termo - da categoria de clientes". (Bursztyn, 1998, p. 156/157).

Por fim, de todas essas questões ao longo de uma introdução mais crítica que esclarecedora, resta sobrepular a essência mesma de tais questionamentos diante de uma análise mais abrangente nos próximos tópicos, que não pretende esgotar respostas, mas remeter à pergunta inicial: Onde e como as organizações sociais são lançadas no processo brasileiro de reforma do Estado?

O maior desafio e único compromisso aqui proposto é o de pôr em voga perplexidades acerca dos riscos e benefícios do instituto das O.S., o que nos remete a uma intensa e devida problematização para o melhor entendimento das organizações sociais em face do desafio à democracia brasileira de reformar o Estado.

3.3. O discurso da Crise de da Reforma do Estado em face da Constituição de 1988

Contra a memória do período ditatorial, em 1988 surgia uma nova Constituição mais generosa em liberdades civis, em direitos dos cidadãos e em garantias sociais, cujo objetivo no médio prazo era consolidar a transição do Estado brasileiro, então ditatorial e intervencionista, rumo a um modelo de Estado Democrático de Direito.

Contudo, para além da conquista formal de uma "Constituição Cidadã", ficara o desafio do efetivo implemento da maior parte dos ganhos sociais por ela assegurados como direitos fundamentais. Como poderia o Estado brasileiro, no início dos anos 90, ter um horizonte

de investimento em todas as áreas demandadas, se economicamente envolto em questões de instabilidade monetária e déficits públicos paralisadores, e se administrativamente abandonado seja a interesses clientelistas, seja a trâmites onerosa e excessivamente burocráticos?

Em face de um contexto de precário planejamento institucional de governos cada vez mais reféns de suas dívidas políticas e financeiras, restaria, equivocadamente, a culpa das incapacidades em cumprir a Constituição Federal para ela mesma.

A Constituição de 88, sob esse âmbito de análise, passou a ser tida como uma verdadeira fonte de mais e mais burocracia e também de mais e mais ineficiência, assim como passou a figurar como causa crítica, independentemente da avaliação singularizada de governos passados e presentes, do acirramento de várias frentes de endividamento estatal (funcionalismo público, crescimento explosivo do número de municípios, maior controle por processos e não por resultados etc).

Ora, segundo essa lógica e em unissonância com correntes econômicas (diz-se do ismo "neoliberal") pela redução da intervenção e do tamanho do Estado, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) lançou as bases do projeto governamental brasileiro de reestruturação do aparato estatal, não só enquanto "resposta à crise generalizada do Estado", mas também, segundo o discurso político vigente, enquanto "forma de defendê-lo como '*res publica*' ", o que determinou, segundo o próprio Plano Diretor, o caráter "imperativo" da reforma nos anos 90. (PDRAE, 1995, p.19)

Perante o desafio da crise do Estado, apregoada em níveis políticos, fiscais, administrativos, previdenciários, orçamentários e em sua própria relação com a sociedade, e dado o reiterado discurso político-econômico de governos específicos acerca da "insustentabilidade" do ordenamento jurídico nacional nos patamares em que foi colocado pela CF/88, surgiram várias e nem sempre sérias propostas de "reformular" o Estado.

Como já dito, uma delas, bastante ampla e relevante, foi lançada, nesse cenário, através da proposição pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato (mais exatamente em 1995), do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que buscou inovar em alguns pontos substantivos com o levantamento da bandeira de que a Administração Pública burocrática é, em essência, um dos maiores problemas do Estado brasileiro.

A necessidade de um novo modelo de gestão para o setor público, assim como a mudança na forma de tratamento da crise do Estado, da maneira como é justificada no Plano

Diretor, pressupunham a insuficiência ou inadaptação das posturas político-ideológicas anteriores, que, em grande medida, abriram espaço para agravá-la ainda mais.

Fato é que o PDRAE foi lançado em 1995 tentando representar uma lógica diversa da "indiferença" existente no período pós-transição democrática quanto à existência e à dimensão da crise, bem como se propôs (não o fez na prática) a refutar a via neoliberal (noção de Estado Mínimo) colocada em voga no cerne das discussões políticas brasileiras a partir do início da década de 90.

3.4. A lógica da transferência à sociedade organizada de setores e atividades significativas e o princípio da eficiência

Nos anos recentes, os três princípios de regulamentação da modernidade – Estado, mercado e comunidade – estão entrelaçados e são interdependentes, o que qualifica a discussão. A crise refere-se a um certo tipo de Estado cuja relação com o mercado está mais íntima e cuja acumulação global é firmada em detrimento do espaço nacional. O movimento atual de reforma e de relação com a sociedade apóia-se em dois pontos: a reforma do sistema jurídico e judicial e a articulação com o terceiro setor. (Santos, 1999, 270).

Tal articulação que é matriz da nova concepção de Estado dá concretude a idéia de uma nova administração pública, assim como a própria gestão pública, na proporção das parcerias com o Estado na execução e produção de bens públicos da feita que o mercado encontra dificuldades de redistribuição do bem social.

No primeiro setor trata a esfera pública, através das instituições e órgãos do Estado, do governo; no segundo setor são encontrados o mercado com suas empresas, ou seja, a esfera do privado com fins lucrativos. Já as organizações sociais enquanto responsáveis pelo terceiro setor, são notabilizadas pelo fato de serem instituições de caráter privado sem fins lucrativos, situando-se entre o mercado e o Estado, constituindo-se em empresas administradas com a inspiração do setor privado, porém com finalidades de interesse público. Tais empresas credenciam-se como um dos principais agentes da sociedade civil nesse processo de reforma do Estado,

[...] desse ponto de vista, o que caracteriza a sociedade civil não são os legítimos interesses particulares ou setoriais nela situados e sim um novo 'interesse' público social que vai se compondo a partir do protagonismo crescente de novos sujeitos que estão emergindo dentro do chamado Terceiro Setor. Esta é a grande novidade da época

em que vivemos: a emersão de uma nova esfera pública não-estatal, cuja dinâmica será capaz de mediar uma nova relação entre Estado e Mercado e, enfim, entre o Estado e a Sociedade *lato sensu*. (Franco, 1999, p. 278).

Nos últimos anos, o Brasil encontra a constituição de um movimento que procura dar organizacidez a esse setor, mediante movimentos políticos, investimentos estatais e acadêmicos, entre outras iniciativas que contribuem para qualificar as várias instituições desta esfera pública. Críticas são direcionadas ao Estado, especialmente pelos defensores do terceiro setor associados às lógicas da empresa privada. Neste sentido Piva (1998, p. 8), afirma que “o Estado é, por sua natureza, ineficiente no exercício de atividades diretamente produtivas e de serviços públicos, e não dispõe de recursos necessários para financiar os investimentos para tanto necessários.”

A questão traz um caráter ideológico de uma concepção neoliberal e pertinente no contexto atual de reforma do Estado brasileiro, atribuindo funções às instituições do terceiro setor, o que representa risco à defesa mais geral da participação dessas organizações na solidariedade social.

Tal posicionamento coloca a preocupação e estudiosos da área do terceiro setor, consistindo no acentuado processo de institucionalização dessas entidades, pode-se descaracterizar e comprometer o desempenho de funções de responsabilidade do Estado. A Lei Federal n. 9790, de 24 de maio de 1999, que qualifica as entidades em organizações da sociedade civil de interesse público, é um exemplo dessa institucionalização (Tenório, 1999, p. 85).

Atendendo à premência de se gerar cada vez mais eficiência na abordagem introduzida pelo PDRAE sobre a organização estatal brasileira, foram constituídos, no setor de atividades não exclusivas (também chamado de terceiro setor) e no setor de produção para o mercado (entendido como quarto setor), movimentos específicos de transferência da responsabilidade direta do Estado pela prestação de serviços e pela produção de bens para a iniciativa privada.

Era um momento político favorável, quando o novo governo pós-eleições estava fortalecido pelo comando do plano de estabilização econômica e o Congresso Nacional, renovado, hegemonizado por grupos políticos que compunham a base de sustentação do Executivo Federal. Nesse contexto, a revisão constitucional, necessária para viabilizar tal proposta de reforma, inseria-se em uma conjuntura favorável ao êxito, diferentemente das tentativas feitas pelos dois governos anteriores (Mello, 1997, p. 295).

O movimento ocorrido, em relação à esfera do público não-estatal, se deu no sentido de institucionalizar como "Organizações Sociais", no seio do Direito Administrativo, os entes da sociedade organizada sem fins lucrativos, atuantes no "terceiro setor", o que foi proposto a partir da possibilidade de tais entidades receberem esta qualificação jurídica, em conformidade com um processo de "publicização" previsto na Lei n.º 9.637/98.

Noutro sentido, o movimento perpetuado junto ao chamado quarto setor se deu através da privatização de empresas estatais, que passaram para o domínio de entes do mercado.

Aprofundando a análise sob uma perspectiva global, quando foi considerado, no PDRAE, que a reforma do Estado é tarefa para o conjunto da sociedade, tendo em vista que o papel do Estado, a partir da reforma, seria tão somente o de promover e regular o desenvolvimento econômico e social, a lógica governamental abria a discussão, junto à sociedade, de que os atores no processo de reforma não se restringem aos setores exclusivos do Estado, ou seja, a responsabilidade deve passar a ser compartilhada (e note-se que compartilhar é diferente de compartimentalizar) com a sociedade e com o mercado.

Na mesma medida em que o Estado restringe sua atuação direta ao seu aparelho (núcleo estratégico + atividades exclusivas), cada vez mais a sociedade civil é chamada a fazer "parcerias" com o Estado, tomando para si os outros dois setores e tendo como apoio estatal o nível de promoção, regulação e fiscalização desses.

Eis que neste ponto reside o maior risco à luz da realidade brasileira: o risco de a reforma do Estado não significar uma reestruturação positiva de todos os setores, mas acabar se transformando em uma precarização das relações Estado-sociedade, o que pode ocasionar a aproximação da proposta trazida pelo PDRAE com os marcos de um Estado mínimo excludente diante de um mercado avassalador, afrontando diretamente boa parte dos mais importantes princípios constitucionais da Carta de 88.

No envolvimento da sociedade civil que se encontra justamente uma das propostas mais audaciosas quanto à reestruturação do Estado, no exemplo dos processos de publicização e de criação de organizações sociais. Tais processos, interdependentes entre si, representam o direcionamento prático da saída da intervenção direta estatal do setor de serviços não exclusivos, também chamado de terceiro setor, de maneira a transferir para a sociedade organizada (a saber, organizações públicas não-estatais e privadas sem fins lucrativos) a prestação de serviços como

saúde, educação, produção científica e tecnológica, proteção ao meio ambiente e produção cultural.

Há, neste sentido, a problemática de serem as organizações sociais (com a perspectiva de mudanças de fundo na forma atual de prestação desses serviços públicos não-estatais) um âmbito de relação Estado-sociedade muito incipiente ainda na realidade brasileira. É óbvia e forçosamente porque se está chamando a sociedade organizada a comprometer-se ativamente com o público não-estatal que se tem à necessidade de tornar o mais claro e fundamentado possível tal figura jurídico-institucional para que se evitem distorções e enganos prejudiciais à sua implementação, ainda mais se considerar, por exemplo, que cabe à sociedade (um dos pontos cruciais da Lei n.º 9.637/98) parcela significativa na representação do Conselho de Administração das organizações sociais, que é o seu órgão máximo de deliberação institucional.

O risco de um desvirtuamento do instituto das organizações sociais está previsto até mesmo no PDRAE (1995, p.74): ou se respeitam às condições descritas em lei, como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração ou se fica à mercê da possibilidade de "privatização ou feudalização dessas entidades".

Sob uma lógica Político-econômico de relação custo-benefício, somente se justifica tal nível de risco na medida ele esteja embasado por uma dimensão ideológica mas incisiva. Ora, toda a perspectiva de transferência lançada pelo Plano Diretor (como uma política que vise a obedecer à demanda por maior eficiência) é, em grande medida, um marco ideológico da adoção do "paradigma" da Administração Pública Gerencial.

Ilustra a Emenda Constitucional n. 19 a inserção no corpo constitucional, em nível programático ainda, da avaliação de desempenho dos servidores públicos a relativizar o instituto da estabilidade e a inserção do contrato de gestão para o estabelecimento de um controle de resultados (o cumprimento das metas será aferido ao final do prazo estipulado e não tanto ao longo dos processos).

Uma vez considerada a dimensão das mudanças propostas no Plano Diretor e o pressuposto ideológico que o rege, cumpre problematizá-los para que possamos chegar a uma resposta que delimite a série de questões ensejadas pelo título deste tópico: a transferência para a iniciativa privada e/ou para a iniciativa "pública-não estatal" torna a atuação das áreas transferidas mais eficiente? Ou será tudo uma mera lógica de redução indiscriminada de custos para o setor público? A eficiência pode ser tomada como um princípio absoluto, até mesmo em

detrimento, por exemplo, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da prestação contínua e efetivamente pública dos serviços públicos? Aquilo que é mais eficiente é necessariamente mais público e mais democrático?

Tal ausência denota a unicidade Político-ideológico (no sentido da via de minimização do Estado) da proposta de substituição completa ("transferência") da prestação pelo Estado para a prestação pela iniciativa de entidades privadas sem fins lucrativos. Cabe, portanto, perguntar pelo fundamento da crença de ser a ineficiência característica *sine qua non* de toda e qualquer organização estatal, comparativamente à esfera privada, quando se fala de prestação de serviços sociais e produção para o mercado. Assim como cabe também o questionamento acerca de ser realmente possível ou não remodelar, tendo em vista a eficiência, as organizações estatais prescindindo dos mecanismos burocráticos.

A reforma do Estado, segundo a concepção neoliberal implícita no PDRAE, pode ser relativizada de acordo com a abordagem de Przeworski, segundo a qual:

[...] a complacência neoclássica no que diz respeito aos mercados é indefensável: os mercados simplesmente não alocam eficientemente." Já que "mesmo quando os governos só dispõem da mesma informação de que dispõe a economia privada, certas intervenções do governo levariam, sem sombra de dúvida, a um aumento do bem-estar. Portanto, o Estado tem um papel positivo a desempenhar. (Przeworski, 1998, p. 44).

A insegurança encontra respaldo, segundo Bursztyn (1998, p. 156), no fato de nunca ter havido no Brasil uma abrangência universal do Estado de Bem-Estar, vez que uma ampla camada da população sempre esteve marginalizada em relação a qualquer amparo público. O grau de expectativa e de legitimidade em relação ao Estado, para o autor em questão, é muito reduzido na sociedade brasileira.

Consequência disso é que a crise do Estado aqui não se reveste de "caráter de desencanto" (o que acontece com os países de Welfare State). A crise no Brasil seria um:

[...] misto de falta de políticas de bem-estar universalizadas, paralelamente a uma perda de efetividade dos poucos instrumentos de políticas sociais, junto às reduzidas parcelas da população que a elas tinham acesso. Ao invés de saturação, do envelhecimento do W.S., o Brasil vive uma atrofia precoce do seu desenvolvimento. (Bursztyn, 1998, p.153).

Se o Brasil vive uma "atrofia precoce" do desenvolvimento da teia de proteção social, a qual, no modelo do *Welfare State*, fora constituída visando a condições mais equânimes (não

necessariamente mais igualitárias) de vida, ainda mais sintomática que tal atrofia no referente à garantia de direitos sociais é a própria involução ideológica da noção de cidadania, que, na realidade brasileira, vai se delineando fora do fundamento democrático da universalização dessa condição.

De crucial significado no cerne da linha de ação conformada pelo Plano Diretor e em conflito com uma perspectiva mais democrática de reestruturação estatal, bastante polêmico é o conceito de cidadão-cliente. O embate entre esfera de maximização dos interesses econômicos e um nível mínimo de respeito à cidadania estabelecida nos moldes do regime democrático da Carta de 88, em Bursztyn, está dimensionado de modo a visualizar que:

A busca de maiores resultados econômicos, no curto prazo, acabou levando a uma formidável negligência com o caráter público da prestação de certos serviços públicos. [...] Paralelamente ao surgimento do conceito 'cliente' como o objeto da busca de satisfação, ocorre também uma perversa redução no universo desses beneficiários: a exclusão de uma parte dos usuários - aqueles que não constituíam um mercado, no sentido econômico do termo - da categoria de clientes. (Bursztyn, 1998, pág. 156/157).

Não há como se falar em eficiência na e da atuação estatal, sem antes retomar a própria razão de ser dela mesma: a transferência de setores significativos do âmbito estatal para a iniciativa privada e/ou para a sociedade organizada gera um vácuo de legitimidade sobre aqueles que requerem do Estado não somente uma regulação estrita do mercado, mas também uma sociedade mais equânime.

3.5. Organizações Sociais enquanto uma proposta de *privatização*.

A articulação da orientação entre o novo modelo de Estado e o mercado, pautado na materialização de uma nova administração pública, envolve a gestão pública de parceiras na execução e produção de bens públicos.

Bresser Pereira (1998, p.223) traz a concepção das funções do setor público fundamentada nessas estratégias e, por conseguinte, em todo plano diretor da reforma, está consubstanciada na seguinte divisão:

1. núcleo estratégico – instância de definição e avaliações das políticas públicas, que compreende o poder executivo;

2. setor de atividades exclusivas do Estado – no qual se exercem os poderes de Estado: regulação, fiscalização, arrecadação, polícia, judiciário, legislativo, entre outros;
3. setor de serviços não-exclusivos do Estado – compreende atividades consideradas de relevância para toda a sociedade, como saúde e educação, atividades que exigem participação do Estado para que se mantenham, mas que não sejam necessariamente executadas pelo aparelho estatal;
4. setor de produção de bens e serviços para o mercado – atividades de produção econômica propriamente dita, como siderurgia, telecomunicações, capital financeiro, entre outros, mas que prescindem da intervenção do Estado para executá-las.

Na esteira dessas redefinições das novas funções que o Estado passa a assumir em conjunto com a sociedade, apresentadas de forma esquemática são sempre problemáticas e frágeis, uma vez que, na gênese do Estado Moderno, não há funções realmente exclusivas, define-se, portanto, o que é próprio do Estado ou não é determinado pela luta política que resulta de novas concepções de acordo com o momento histórico (Santos, 1999, p. 271).

Amparada nos marcos do Estado Democrático de Direito, a noção de que o público representa uma esfera mais ampla que o estatal perpassa toda a discussão a respeito do terceiro setor, bem como determina, em grande medida, alguns pontos cruciais no processo de "reforma" do Estado, como a conformação de uma necessária participação social mais ativa no nível de defesa dos interesses públicos e, a partir disso, uma menor "dependência" da sociedade civil em relação à estrita atuação estatal na prestação dos serviços sociais.

Pretendendo estar representada em sentido diverso ao programa de privatização implementado nos últimos anos e como que adotando um foco de análise mais amplo, a proposta de transferir o papel de prestador de serviços sociais para organizações sem fins lucrativos da sociedade civil, através da noção de publicização, reflete fundamentalmente a perspectiva paradigmática de consolidação do espaço público não-estatal e a concomitante solução alternativa encontrada pelo PDRAE de restringir o nível de atuação do Estado ao papel de promotor e regulador no que foi chamado terceiro setor através do instituto das organizações sociais.

O que está previsto no PDRAE, em termos práticos, é a institucionalização dessa transferência, donde a necessidade de um Programa Nacional de Publicização (PNP). Se as

organizações sociais (já reguladas pela Lei 9.637/98) são o instituto que vinculará tal "parceria" entre Estado e sociedade organizada, o PNP (ainda a ser criado mediante decreto do Poder Executivo (vide o art. 20 da referida Lei) será o programa que viabilizará a "saída" do Estado (no referente à atuação direta) do setor de atividades não-exclusivas, à medida que se pretende ampliado o espaço da sociedade organizada.

A abordagem realizada no PDRAE é bastante sintomática em se tratando do objetivo da criação de organizações sociais e mesmo da publicização. Esse objetivo seria:

[...] permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal. (PDRAE, 1995, p.74).

Ora, neste sentido, a "descentralização" dimensionada no PDRAE, abrangendo o conceito de publicização, seria a "absorção" de atividades e serviços até então realizados por autarquias e fundações ("entidades ou órgãos públicos da União") pelas entidades de utilidade pública qualificadas como O.S., o que corresponderia, portanto, a não só reduzir a atuação da Administração Pública Indireta, mas também a promover, simultânea e predominantemente, a atuação da sociedade civil organizada (o que está claro nos objetivos do Plano Diretor, inclusive pelo termo "absorção" da Lei em análise).

Neste sentido, em face do questionamento a respeito de:

[...] se deverá sempre ocorrer à extinção de uma entidade pública para que surja em seu lugar uma organização social, a qual assuma o serviço por ela prestado, claro é que teoricamente nada impede que as O.S. atuem paralelamente a órgãos e entidades estatais na prestação de serviços sociais e em atividades de interesse coletivo. Ou seja, apesar de as organizações sociais terem sido concebidas com o objetivo de substituírem entidades da Administração Indireta [...], elas não são, pois, necessariamente, sucessoras de entidades públicas extintas. (Santos, 1998, p.14).

Já, em termos de implementação prática, dificilmente, uma entidade será qualificada como organização social sem que haja extinção de órgão ou entidade pública da mesma área de atuação, devido à escassez de recursos de que dispõe a administração pública. Seria utópico imaginar que as organizações sociais venham a representar um mero acréscimo na oferta de serviços naquelas áreas de atuação específica de que nos fala a lei. (Santos, 1998, p. 14).

Se é utópica a perspectiva de que as organizações sociais estão sendo criadas para atuarem de forma complementar à atuação estatal e se só a substituição desta por aquela é o que o governo pretende com o PNP, tem-se que há um impasse diante da Constituição Federal de 88, o qual, nos termos de, coloca a seguinte questão:

Os serviços trespassáveis a organizações sociais são serviços públicos insuscetíveis de serem dados em concessão ou permissão. Logo, como sua prestação se constitui em "dever do Estado", conforme os artigos citados (arts. 205, 206 e 208), este tem que prestá-los diretamente. Não pode eximir-se de desempenhá-los, motivo pelo qual lhe é vedado esquivar-se deles e, pois, dos deveres constitucionais aludidos pela via transversa de "adjudicá-los" a organizações sociais. Segue que estas só poderiam existir complementarmente, ou seja, sem que o Estado se demita de encargos que a Constituição lhe rogou. (Mello, 1999, p.159).

O motivo de tal transferência inconstitucional (a publicização) para a sociedade organizada das atividades públicas não exclusivamente estatais, que são desempenhadas pelo Estado, no modelo da reforma brasileira, é a perspectiva de que o Estado não consegue atender eficientemente às demandas da sociedade, prestando serviços sociais (espaço por excelência do público não-estatal) desprovido de mecanismos dinâmicos de gestão e de uma ampla participação social.

Interessante, neste âmbito, perceber o quão veemente é a crença e reiterado é o discurso do governo de que, por definição, a prestação de serviços e a produção de bens pelo Estado é menos eficiente que a realizada pela iniciativa privada.

A Reforma tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da República. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Dessa maneira, a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso é previsível (nas atividades ligadas à produção econômica), mas também onde não é admissível, no campo dos direitos sociais conquistados. (Chauí, 1999, p. 250).

O problema que se pode depreender desse tipo de "ideologia" política é justamente o dimensionamento de até que ponto a eficiência (em termos exclusivamente econômicos) prepondera sobre os interesses sociais (públicos por excelência), até que ponto esses interesses

públicos são precarizados e relativizados no embate com o conceito de publicização, o qual está conformado para uma cidadania que pressupõe vínculo de clientela neoliberal com o Estado.

Ora, faz-se necessário questionar aqui o papel do Estado no processo de publicização diante do necessário caráter universal da prestação de serviços públicos, do princípio da continuidade na prestação deles e do princípio da subsidiariedade, a partir dos quais há que se assegurar à atuação estatal complementar em caso de insuficiência na prestação pelas Organizações Sociais dos serviços sociais.

Em que pesem o princípio da eficiência (ênfase nos resultados) e a relação estrita de cidadão-cliente, a retomada da subsidiariedade é exigência primordial para a "saída" do Estado do nível de responsabilidade direta por essa prestação, primordial em face justamente do objetivo do próprio PDRAE de efetivamente reformar o Estado para fortalecê-lo e não para minimizá-lo.

Não obstante a necessária subsidiariedade e muito além dela, maior deve ser a preocupação social (mais que o mero controle social estrito senso) com relação às Organizações Sociais no tocante ao fato de o governo transferir a prestação de serviços sociais para a esfera privada (sem fins lucrativos), sem assegurar que seja ela universal (novamente a discussão acerca do conceito de cidadão-cliente), donde a contraposição mesma entre a rentabilidade dos serviços públicos privatizados e princípio da universalização do atendimento denotada por Bursztyn (1998, p.157).

Boa parte dos estudiosos de Direito Administrativo tem se preocupado seriamente com tal transferência, a mensurar por suas críticas ao modelo federal.

Embora a Medida Provisória, a atual Lei 9.637/98, não diga expressamente, é evidente e resulta nela implícito que as organizações sociais vão absorver atividades hoje desempenhadas por órgãos ou entidades estatais, com as seguintes conseqüências: o órgão ou entidade estatal será extinto; suas instalações, abrangendo bens móveis e imóveis, serão cedidos à organização social; o serviço que era público passará a ser prestado como atividade privada. Dependendo da extensão que a medida venha a alcançar na prática, o Estado, paulatinamente, deixará de prestar determinados serviços públicos na área social, limitando-se a incentivar a iniciativa privada, por meio dessa nova forma de parceria. Em muitos casos, poderá esbarrar em óbices constitucionais. (Di Pietro, 1999, p. 312).

Ora, aprofundando tais questionamentos, diante da transformação ensejada pela Lei n.º 9.637/98 de "serviços públicos" em "atividade privada" e diante da limitação da atuação

estatal ao nível de incentivo da iniciativa privada (processos denotados por Di Pietro (1999, p. 312) que serão consolidados "paulatinamente"), quem são os clientes do Estado para os quais as O.S. devem prestar eficientemente serviços sociais e em que medida os "não-clientes" estão excluídos dessa prestação? Seria cidadão-cliente, segundo a lógica do PDRAE, todo aquele que usa os serviços da "empresa" na qual o Estado está se transformando?

Dimensionada a partir de um pressuposto excludente de conformação da cidadania como clientela (dado que submetida a parâmetros neoliberais), a reforma brasileira do Estado coloca em xeque a própria base de legitimação social deste Estado, porque:

[...] acima da estrutura textual e legitimatória do Estado ainda se faz valer uma superestrutura consistente de inclusão/ exclusão, o 'estado constitucional', que só se pode fundamentar e justificar como Estado universal, ainda não está realizado. A constituição exclui a si mesma do nexo de legitimidade democrática. (Muller, 1998, p. 99/100).

Em termos de legitimidade das mudanças que têm sido feitas na Constituição de 88 para viabilizar tais mecanismos de redução do aparato estatal, sem assegurar a universalidade na prestação dos serviços sociais que estão envolvidos com o instituto das organizações sociais, é possível questionar também o que Muller (1998, p. 105) considera como a "degeneração em 'povo'-ícone", já que "a exclusão deslegitima. Na exclusão o povo ativo, o povo como instância de atribuição e o povo-destinatário degeneram em 'povo'-ícone."

A degeneração em:

[...] povo apenas para fazer constar do preâmbulo da Constituição", especialmente na realidade brasileira, corresponderia a um quadro institucional em que "por um lado a maior parte da população é 'integrada' na condição de obrigada, acusada, demandada, por outro ela não é integrada na condição de demandante, de titular de direitos (Muller, 1998, p. 95).

A "identificação da reivindicação de direitos de cidadania por parte de subcidadãos excluídos e subintegrados, na maior parte das vezes, com subversão". (Muller, 1998, p. 96).

A análise da publicização, a partir desta problemática, vai ao encontro do respaldo que tal "processo" recebe de toda a lógica de um governo em específico. Qual reforma do Estado em face da premência da mera rolagem de juros da dívida pública no atual caso brasileiro? – Eis uma base de questionamento já a ser tratada desde as diretrizes do PDRAE e mesmo sobre o próprio conceito de publicização.

O corte de verbas recorrente na saúde e na educação públicas, por exemplo, depõe contra a maior parte dos argumentos de serem as O.S. instrumentos mais democráticos e capazes de atender melhor a um número maior de pessoas. Pergunta-se: se a perspectiva governamental é reduzir o repasse de recursos financeiros para esse setor, como ampliar a prestação de tais serviços sociais, sem implicar a mera privatização diante da cobrança de taxas, mensalidades ou quaisquer outras formas de faticamente restringir a universalidade desses serviços?

Assim, o Plano Nacional de Publicização, para Mello (1999, p.157), representaria um "título paradoxal", já que, *a priori*, o termo publicizar não abre espaço para se interpretar uma transferência para a esfera privada, ainda que essa esfera privada seja sem fins lucrativos.

Embora o Plano Diretor fale em publicização e a própria Lei 9.637, logo na ementa, fale em Programa Nacional de Publicização para definir a forma como se substituirá uma entidade pública por uma entidade particular qualificada como organização social, não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um dos muitos instrumentos de privatização de que o Governo vem se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública. A atividade prestada muda a sua natureza; o regime jurídico, que era público, passa a ser de direito privado, parcialmente derogado por normas publicísticas; a entidade pública é substituída por uma entidade privada. (Di Pietro, 1999, p. 313).

Neste ponto, cabe questionar ainda em que medida transferir para o regime de direito privado implica tornar mais pública a Administração Indireta? O público não-estatal, como fundamento estruturante das O.S., implica, muito além de transferência de serviços sociais, conformação de níveis mais amplos de participação e controle social, o que, por sua vez, pressupõe uma noção de cidadania mais ativa e comprometida com um nível de coletivo que não depende passivamente do estatal, o que resultou muito mal instrumentalizado a partir da Lei n.º 9.637/98.

Sobre serem as Organizações Sociais uma proposta de efetivamente tornar mais pública a prestação dos serviços sociais, faz-se necessário reavaliar a pergunta inicial deste tópico a partir de uma segunda pergunta: o que seria publicizar? Tornar público o que já é estatal parece, à primeira vista, um contra-senso ou ainda um pleonismo, mas há que se considerar, como anterior e repetidamente já dimensionado, a existência de uma esfera de público que transcende os limites do estatal.

Em grande medida, o problema passa a ser até que ponto transferir do público-estatal algumas atividades (as ditas não exclusivas do Estado) para o público não-estatal representaria uma via de prestação de tais atividades e serviços mais pública. Correndo o risco de ser um pouco tautológica, seria perguntar se há um público mais público que o outro, donde ser o Programa Nacional de Publicização um título "paradoxal"...

No Estado Democrático de Direito, a distinção entre público e privado só é percebida em limites bem tênues e, em Habermas (1995, p. 105-122), chega a ser uma perspectiva procedimental, delimitada na lógica do modelo discursivo de democracia. A publicização não significaria, neste sentido, uma transição de algo que fosse menos para mais público estrito senso, porque tal questão só pode ser solucionada na via de processo, no *quantum* de participação social agregado (se é que é possível mensurá-lo).

A tomada do espaço público pela sociedade civil e mesmo a indistinção fluida entre público e privado a partir da ampliação e evolução na aquisição de direitos pelos indivíduos, numa releitura da proposta governamental de publicização, só são efetivamente indícios de concretização da diretriz constitucional de "instituir um Estado Democrático" (vide preâmbulo da Constituição Federal de 1988) na medida estrita da ampliação do exercício da cidadania.

Publicizar deve implicar, mais que qualquer outra coisa, nível de incremento da participação social em um efetivo exercício da condição de cidadão, sob pena de não corresponder o nome à realidade, pena essa que se coloca sob a égide do desafio de implementar um Estado "reformado" que seja essencialmente democrático.

Assim, verifica Augusto Franco quanto à observância das tendências do Estado em sintonia com as Organizações Sociais:

Daqui para frente à tendência é a de que o público-social e o privado não lucrativo criem saídas para os impasses gerados no embate de alternativas público-estatais *versus* privado. Formas inovadoras de captação de poupança popular, de previdência pública não-estatal, de 'empresa social', além de outros empreendimentos associativos voltados para promoção de benefícios mútuos, como as caixas, os fundos rotativos e os planos de saúde comunitário, devem, portanto, se consolidar e se expandir ainda em curto prazo. Tudo isso, é claro, desde que exista um marco legal adequado. [...] A razão principal para a parceria com a sociedade não é de ordem econômica, em virtude da maior eficiência e da redução de custos que isso pode significar. Em outros, porém, mesmo sendo desvantajosa, inicialmente, a parceria, ela deve ser efetivada por razões estratégicas, uma vez que o aumento do capital social é condição necessária para gestar um novo modelo de desenvolvimento, de relação do Estado com a Sociedade e, inclusive, de Estado. (Franco, 1999, p, 289).

As organizações sociais podem ser consideradas como estratégia centrada nesta reforma do Estado, uma vez que é esse o modelo que assume a redefinição do tamanho Estado e a

possibilidade de participação de outros setores da sociedade civil na prestação de serviços sociais e científicos. (Brasil, 1998, p. 10).

Neste contexto identifica-se à diretriz de descentralização e desconcentração recomendada pelo plano diretor atendendo a concepção de orientar novas funções do aparelho estatal, especialmente no setor de serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, na execução de atividades antes consideradas de caráter estatal e que passam a ser realizadas por instituições sem fins lucrativos.

O diferenciador da gestão pública consiste na decisão que institui o reconhecimento, pelo Estado, dessa condição de organização social, uma vez que tais entidades já existem juridicamente. Conforme Mare, as organizações sociais:

[...] são um modelo de organização pública não-estatal destinado absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não estatal, instituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.” (Brasil, 1998, p. 13).

As Organizações Sociais preenchem o espaço existente entre o Estado e o mercado, que comumente tem sido ocupado por instituições filantrópicas e por organizações não-governamentais, ONGs, que integram o grupo de entidades e serviços denominado terceiro setor.

Publicização é o conceito que explica e diferencia o modelo de Organização Social proposto para assumir as funções do setor em que se insere em relação ao setor de produção de bens e serviços para o mercado, cujas atividades exercidas por empresas estatais são passíveis de privatização – passagem de uma empresa estatal, mediante mecanismo de compra e venda, para a iniciativa privada, que visa ao lucro e que tem total autonomia sobre serviço adquirido. Publicização nada mais é do que a destinação de um bem público para uma instituição pública não-estatal, estabelecida mediante contrato de gestão, em que são expressos os objetivos, as metas e os compromissos das partes envolvidas, possibilitando o efetivo controle pelo Estado e pela sociedade civil organizada. (Bresser Pereira, 1997, p. 15).

Neste mesmo sentido, há uma participação marcante do Estado, tanto na organização, como na implantação e no financiamento de tais organizações. A organização social trabalha com base na lógica de um “sistema de competição administrada”, quer privilegiar as organizações públicas não-estatais, que podem ser competitivas entre si, ao prestar serviços e obter financiamento do Estado. (Bresser Pereira, 1997, p. 16).

No íterim da proposta de reforma do Estado, as organizações sociais são consideradas um instrumento de gestão estratégica na mudança necessária da gestão pública com a possibilidade de se firmar um contrato de gestão entre as partes, o que permite avaliação e controle nos resultados anteriormente acordados, requisitos fundamentais na lógica da reforma gerencial (Martins, 1998, p. 22).

No objetivo de tal reforma, o mecanismo de controle que define a lógica do modelo operante na administração pública. O foco se encontra centrado no controle dos resultados, o que fundamenta a denominada administração gerencial que se contrapõe ao padrão hegemônico cuja ênfase está no controle dos procedimentos – administração burocrática. De acordo com Bresser Pereira (1998, p. 147) “na administração pública gerencial, o controle de resultados substitui o controle de procedimentos legais, e utiliza como principal ferramenta o contrato de gestão no qual são definidos indicadores de desempenho claro para as instituições descentralizantes.”

O contrato de gestão mostra-se desta forma como a ferramenta imprescindível para esse modelo, instrumentando a ação estatal no rearranjo dessas funções do Estado, considerando ainda a necessidade de mecanismos de controle, enquanto princípio informador da administração pública.

Estudo realizado por André M. (1999, p. 42) questiona a capacidade do Estado brasileiro exercer, de fato, o controle por objetivos, sendo o grande argumento favorável levantado pelos defensores dessa inovação institucional na administração pública. As experiências de contratos de gestão firmados desde 191 entre empresas estatais – Fepasa, em São Paulo, Vale do Rio Doce, Petrobrás – e gestores públicos em geral não chegaram a resultados definidos, razão pela qual abandonou-se esse tipo de relação gerencial, especialmente em razão das ineficiências dos controles internos e externos, que não integram, uma vez deterem mecanismos incompatíveis entre si.

As instituições da sociedade civil, qualificadas como Organizações Sociais através de lei, possibilita o repasse de equipamentos estatais, de recursos humanos e de financiamentos necessários para a manutenção dos serviços regidos por meio de contrato de gestão.

A defesa das Organizações Sociais está embasada na crítica administrativa e ao atual mecanismo de funcionamento do aparelho estatal, do qual são apontadas ineficiência da administração pública, corporativismo das categorias funcionais, manipulação política dos governos, morosidade e chamada burocracia, entre outros sintomas.

Assim, identifica-se que a nova administração pública pautada na gestão com forte inspiração privada encontra nas Organizações Sociais o mecanismo desta operacionalização, e no embasamento da ausência de fins lucrativos dessas instituições caracteriza a justificativa para o repasse de verbas e equipamentos públicos para a consecução de objetivos que há até pouco tempo eram exclusivamente públicos.

3.6. O controle público dos serviços

Quando se observa a questão da prestação de serviços públicos, constata-se a relação entre Estado e Sociedade, que sempre fora alvo de discussões sobre o exercício do controle de uma das partes sobre a outra, seja do Estado em face da sociedade civil, através da coerção enquanto mecanismo de controle social, seja da sociedade civil sobre as ações do Estado no zelo da coisa pública, através do princípio do controle.

Bobbio (2000, p. 888) alerta que “[...] o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque.”

Trata-se de um tema clássico da teoria política que permeia o debate atual, defendendo a “primazia da maioria”, na tomada de decisões da sociedade em contraponto aos teóricos liberais que defendem a pluralidade das decisões (Vita, 1991, p. 211).

Esse incentivo à participação na tomada de decisões e gestão da coisa pública convocando ao interesse público, Rousseau cunhou a dimensão decisória na questão da participação da sociedade civil nas definições das políticas de estado. Só no final do século XX alguns teóricos do pensamento político defenderam a dimensão argumentativa como central no processo de participação (Azritzer, 2000, p. 25).

Weber apud Azritzer (2000, p. 25) questiona a necessidade de participação popular na tomada de decisões políticas, em face de que na sociedade hodierna, as esferas da vida social tornaram-se complexas e provocaram uma divisão do saber, bem como, do trabalho, cabendo à burocracia estatal, uma vez que torna-se detentora do método científico na tomada de decisões com neutralidade e universalidade.

Os participantes do processo de deliberação devem demonstrar o grau de conhecimento e de informação nas dimensões deliberativa e argumentativa, sendo que a desigualdade no acesso às informações leva à formação de crenças que podem acarretar decisões negativas para o bem-estar coletivo, nesta seara, identifica-se menos oportunidade de atividade política (Vita, 2000, p. 231).

Neste sentido, identifica-se a dificuldade da apuração da influência da participação popular frente o Estado:

[...] não existem meios conhecidos de se estabelecer uma equidade entre o grau de participação e a influência que os indivíduos possam exercer sobre os governos. Formas diferenciadas de organização e pressão políticas resultam, igualmente, em capacidades de influências muito diversas. Para muitos autores, participar politicamente é o momento final de um longo processo que se encontra relacionado à capacidade de ler, falar, e agir. (Oliveira, 1999, p. 45).

A participação política encontra-se intimamente ligada com determinadas variáveis, como: condições sócio-econômicas – em especial quanto à escolaridade e renda -, que reportam a influência na capacitação e na obtenção de informações, da mesma maneira que as ações institucionais podem favorecer ou não a participação popular.

A efetiva participação da sociedade civil, no objetivo da formulação e implementação das políticas públicas sociais, deve se pautar por requisitos como a melhora das condições de vida dos grupos sociais em situação de exclusão social, diminuição dos procedimentos burocráticos das instituições estatais, organização de um sistema de informação sobre os serviços com amplo acesso e garantia da autonomia local na execução dessas políticas (Jacobi, 1999, p. 31).

Não se pode, entretanto, acreditar que a participação signifique a solução das problemáticas e definições políticas, em especial ao se considerar as questões mencionadas; o incentivo à participação nos espaços e momentos decisórios possibilita uma maior equidade na distribuição dos recursos e, conseqüentemente, no controle do poder público.

A dinâmica do controle do poder público através do núcleo do sistema político, compreende a administração pública, judiciário, parlamento, partidos políticos e eleições -, na atuação da esfera pública – associações, sindicatos, grupos de interesses, entre outros -, regulando o poder político e funciona como sensor e captador dos problemas sociais, pressionando politicamente para a resolução pelos órgãos competentes.

As formas de controle instituídas pelo Estado contemporâneo podem ser divididas em duas esferas (Przeworski, 1999, p. 347; Fonseca; Sanchez, 2001, p. 326):

- a) horizontal, se realizada entre setores da própria burocracia estatal – administrativo (exercido internamente no setor), legislativo (controle político do poder executivo), de contas (dimensão técnica que subsidia o legislativo) e judiciário (evita abusos no exercício do poder);
- b) vertical, se realizado pela sociedade em relação ao governo e aos órgãos do Estado.

Campos (1990, p. 46) identifica que o Brasil adequou-se à forma horizontal de controle, resultado das características da formação do Estado brasileiro e da capacidade de organização de sua sociedade. Enfatiza a autora que nessa esfera de controle predominam os Tribunais de Contas, como prática mais efetiva dentre os demais mecanismos. Essa forma de controle, tendo limites, uma vez que:

[...] no exercício de seu papel constitucional o Tribunal pode, no máximo, verificar a probidade formal dos administradores públicos no uso do dinheiro dos contribuintes. Do controle exercido [...] pouco se pode concluir quanto a: a) eficiência com que uma organização empregou recursos públicos; b) eficácia no atingimento das metas; c) efetividade dos órgãos públicos no atendimento às necessidades das clientela; d) justiça social e política, na distribuição de custos e benefícios. (Campos, 1990, p. 46).

A participação da sociedade civil organizada através das Organizações Sociais na execução de serviços públicos mostra destaque, justamente, em face de que o destinatário da realização deste serviço seria a própria sociedade, tendo esta, com participação política o condão de fiscalizar o efetivo cumprimento de eventuais contratos de gestão, instrumentos utilizados na consecução dos objetivos da administração pública.

A partir da década de 1980, na oportunidade em que o Brasil experimentava o processo de redemocratização do Estado, observa-se um movimento de incorporação da participação social na execução das políticas setoriais, bem identificado no setor da saúde, em razão da emergência de movimentos sociais reivindicando melhores condições de acesso e atendimento aos serviços de saúde, como se constata que:

[...] o Estado começa a internalizar elementos que faziam parte das reivindicações dos movimentos sociais, com o Conselho Popular de Saúde, que é convertido dentro de um formato institucional para Conselho Gestor, criando condições para a inserção dos usuários dos movimentos organizados nesse processo de vigilância, de controle, de acompanhamento da gestão. (Dallari, 2003, p. 536).

Por certo, que a participação popular na gestão dos serviços públicos, especialmente quanto ao exercício da deliberação, e tensões relativas à propositura de políticas públicas, numa preocupação com a gestão no momento, sem as perspectivas de planejamento:

[...] os representantes dos movimentos, mesmo os mais politizados se mantêm em uma posição de fiscais da ‘venda de mercadoria’ e portadores dos recados das organizações

populares que desejam imediatamente, mais e melhor assistência médica, cuidados especializados, ambulâncias e coisas semelhantes [...]. Dificilmente deixam a esfera reivindicatória e assumem a proposicional. (Westphal, 1994, p. 143).

Em face da conjuntura atual, constata-se que a responsabilidade da gestão e administração pública encontra-se em flagrante processo de transposição em favor da própria sociedade civil de tal encargo, pela participação popular, identificada através da atuação das Organizações Sociais, apresentando-se como discurso de defesa de suas atuações a própria gerência dos que se utilizam desses serviços públicos, e que sempre estiveram empenhados na imposição de críticas ao perfil administrativo até então apresentado.

Assim, o controle público desses serviços mostra-se importante para a prestação de serviços que em face do modelo administrativo burocrático empreendido pela administração pública, mostra-se deficitário, deficiência esta que enseja e fomenta a presente discussão, respaldando, portanto, a participação das Organizações Sociais representativas de unidades sociais já existentes, personalizadas ou não, como a família, o bairro, as agremiações desportivas, as associações profissionais, as igrejas, os clubes de serviço, as organizações comunitárias etc., mediante simples incremento de autoridade e institucionalização jurídica adequada, de modo a que possam promover, elas próprias, sua execução (Moreira Neto, 1989, p. 98).

Assim, a utilização das Organizações Sociais como elemento de uma nova gestão na administração pública, pautada na participação popular e na solidariedade social, mostra-se a tônica do Estado da Pós-Modernidade, onde a burocracia própria desta administração acabaria por perder espaço pela gestão da iniciativa privada caracterizada pelo princípio almejado pelo estado, qual seja, a eficiência.

A publicização desses órgãos oriundos da sociedade civil organizada, oriundos da iniciativa privada, com o recebimento de recursos orçamentário e a procuração do Estado para que tais entes venham a desempenhar serviços públicos até então pela administração pública realizados, que são diuturnamente alvejados de críticas ferozes, remete à preocupação com a fiscalização de tal atuação.

Na incorporação do ideário de reforma do Estado através das Organizações Sociais e no repasse das atribuições deste Estado à sociedade civil organizada inclusive com a distribuição de verbas públicas para este fim, urge a necessidade de mecanismos de controle e fiscalização de tais atividades e a possibilidade de regulação específica e encampação de tais atividades, bens e serviços como garantia da soberania e preocupação com a supremacia do interesse público.

CONCLUSÃO

A presente dissertação traçou um paralelo entre a origem e formação do Estado para o alcance da percepção do Estado contemporâneo observando desde as teorias de sua concepção, pela via da evolução histórica, encontrando o fenômeno hodierno da globalização.

Da análise do processo da globalização constatou-se que a sua inevitável atuação uniformiza a forma de tratamento do Estado para com a sociedade, em especial, quando se vislumbra a prestação de serviços públicos, identificando-se um modelo de Estado desapegado das obrigações comuns ao estado do Bem-estar social, verificando-se um Estado leve que se desvencilha da realização desses serviços.

Nesta esteira da globalização, onde se identifica um mundo uniforme e um tratamento que contradiz o histórico do *Welfare State*, a humanidade e a figura do Estado burocrata, no qual o Estado brasileiro se espelha inicia uma crise de ineficiência sem precedentes, a impotência estatal na consecução dos objetivos que historicamente tinha se proposto a cumprir evidencia a crise que o Estado vive, clamando por discussões e propostas para o redirecionamento das políticas públicas, onde se identificou claramente, que o discurso da crise do Estado acaba por ser utilizado como instrumento de convencimento da atuação das Organizações Sociais, que assumem a responsabilidade, antes exclusivamente do Estado, na incorporação do princípio da eficiência administrativa, questionando-se a capacidades desses organismos de desempenharem tal atividade no atendimento de tamanha expectativa.

No mencionado contexto, as Organizações Sociais representam uma nova estratégia de estimular parcerias de entidades privadas sem fins lucrativos com o Poder Público em serviços sociais livres à ação privada, fomentando a participação cidadã voluntária na esfera pública. Não podem ser superestimadas nem subestimadas como respostas conseqüentes à crise do aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais. O Estado com elas não se despede da responsabilidade de assegurar e garantir os direitos sociais básicos. O Estado continuará

regulador e promotor de serviços sociais, contando porém com mecanismos de parceria renovados, ampliando a sua capacidade de direta ou indiretamente assegurar a fruição dos direitos sociais fundamentais.

Desta forma, constata-se que as Organizações Sociais não consistirão em um novo tipo de pessoa jurídica, pois serão constituídas segundo as mesmas formas de constituição formal das tradicionais fundações ou associações sem fins lucrativos. Mas representarão uma “inovação institucional”, porquanto desencadearão um marco legal amplamente inovador quanto ao modo de relacionamento entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos de relevância social. Este marco legal, referido em detalhe no corpo do trabalho, vincula as organizações sociais a normas que, por um lado, estabelecem um regime de maiores restrições e maior vigilância do Estado se comparado ao atual regime jurídico aplicável às tradicionais entidades privadas de utilidade pública e, por outro, assegura-lhes também maiores benefícios e vantagens. Esse fato revela que a denominação organização social é uma expressão elíptica. Denominam-se sinteticamente organizações sociais as entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem o título de organização social. Este título é conferido por um ato formal de reconhecimento do Poder Público, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública.

Aliás, acredita-se que as Organizações Sociais contribuirão ainda para o preenchimento de uma grave lacuna da legislação referente à concessão de títulos de utilidade pública, pois permitirão pela primeira vez uma diferenciação nítida entre entidades sem fins lucrativos dirigidas ao atendimento de demandas sociais de forma comunitária e impessoal e entidades de favorecimento mútuo (clubes, agremiações), sem fins lucrativos também, mas orientadas ao oferecimento de vantagens ou benefícios exclusivos a grupos delimitados de sócios ou clientes.

A polêmica suscitada com o modelo das organizações sociais produziu uma série de conceitos equívocos e mal fundamentados sobre a própria natureza jurídica das entidades qualificadas. Esta identificação equívoca das organizações sociais pode produzir danos irreversíveis ao modelo, pois dela depende o reconhecimento do próprio regime jurídico a que se submeterão essas entidades.

Na presente dissertação, foram tratados temas como a distinção entre serviços privados de interesse público e serviços públicos, bem como referidas diversas normas

constitucionais brasileiras relacionadas ao tema da parceria do Estado com as entidades sem fins lucrativos. Em todos esses temas, porém, os juristas são convocados a interferir como protagonistas, co-participando da tarefa de construção de uma nova mentalidade administrativa.

Constatou-se que as Organizações Sociais aparecem no Plano Diretor da Reforma Administrativa como mecanismos de transferência de atividades não exclusivas do Estado para o "terceiro setor", o qual concretizaria uma parceria entre sociedade e Estado, mediante garantia de uma autonomia administrativa maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado.

Trata-se, portanto, de uma qualificação jurídica que pode ser atribuída a pessoas jurídicas de direito privado instituídas sob a forma associativa ou fundacional e que, sem fins lucrativos, tenham como finalidade a prestação dos denominados serviços não-exclusivos do Estado.

A Medida Provisória nº 1591/97, que estabeleceu o denominado "programa de publicização", foi convertida na Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, prescrevendo as regras a serem observadas pelas Organizações Sociais. Extrai-se do seu artigo 1º a definição de organização social como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída como fundação ou associação civil, e qualificada, na forma da lei, pelo Poder Público, para o exercício de serviços públicos não exclusivos ou de caráter competitivo nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura, saúde, em sistema de parceria nos termos de contrato de gestão.

Verificou-se ainda que o novo modelo de gestão de administração pública proposta ao Estado brasileiro se utiliza em demasia de figuras jurídicas da seara privada - associação civil ou fundação - as quais se especializam por força de mera titulação, como organizações sociais, não se lhes retira a essência de pessoas privadas.

Entretanto, constatou-se que, o regime das Organizações Sociais, mostra-se como híbrido e não sujeito exclusivamente ao regime jurídico de direito privado. Há incidência expressa de princípios de direito público como o da publicidade (art. 2º, I, f da Lei nº 9.637/98), da moralidade e impessoalidade (art. 7º da Lei nº 9.637/98), ao que se acresce a sujeição à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e o dever de prestar contas decorrente do art. 70 da CF/88. Ademais, se as organizações sociais não atuam por delegação nos moldes de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, nem por isso podem buscar finalidade lucrativa, mesmo porque encontram-se habilitadas, por meio de contrato de gestão, a receber

recursos públicos (pessoal, bens, dotação orçamentária) para o desempenho de atividades de interesse geral. Tais circunstâncias são suficientes para justificar uma maior incidência do regime jurídico de direito público, não bastando à obediência às regras e princípios impostos pelas Leis retro mencionadas.

Desta forma, anote-se que aparentemente a organização social estaria exercendo atividade de natureza privada, com o simples incentivo do poder público. Mas, no entanto, trata-se de atividades de competência do Estado, o que se comprova pelos planos do governo federal de extinção do órgão ou entidade estatal que até então exercia o "serviço não-exclusivo", ao que acresce a possibilidade de cessão à organização social dos bens existentes e dos servidores, bem como o repasse de recursos públicos à nova associação ou fundação privada devidamente qualificada como organização social.

Nessa seara, o plano de "publicização" de atividades privadas afigura-se como verdadeira "privatização" de serviços públicos, com instituição de mecanismos formais viabilizadores da retirada do Estado de searas em que sua atuação é imperativa e inarredável por força de normas constitucionais.

Entretanto, deve-se observar com cautela a admissão de que a legislação ordinária, resultante da conversão em lei de Medidas Provisórias, altere os deveres do Estado na prestação de serviços essenciais à sociedade, permitindo a substituição da atuação do Poder Público pela ação de pessoas privadas. Deve-se questionar a possibilidade de se falar em um ente "não governamental" gerindo, gerenciando e executando serviços públicos, motivo por que alguns consideram juridicamente correto inserir as organizações sociais, como previstas, dentro da Administração Pública.

Não se pode esquecer que as Organizações Sociais não passam de figuras jurídicas públicas, em função da atividade de natureza pública que exercem. Verificando-se que não se mostra correto realçar sua natureza privada em contraste a seu regime jurídico, que, na verdade, não escapa ao direito público.

Deve-se considerar que o fato de que a própria participação do Estado na condução das atividades da instituição afasta a pretendida qualificação "não-estatal". Com efeito, a composição do poder decisório da entidade dá-se no âmbito de um Conselho que deve contar com a participação de representantes do Estado, na proporção de 20% a 40%. É este Conselho quem deve aprovar o contrato de gestão da entidade celebrado com o próprio Poder Público.

Mostra-se contraditório que uma entidade que seria um espaço assegurado à sociedade civil para exercício de atividades privadas, nos termos de um contrato firmado com o Poder Público, tenha no seio de sua organização significativa participação do próprio Estado.

Várias críticas ao modelo de reforma administrativa do Estado a partir das Organizações Sociais, podem ser identificadas:

A discricionariedade do Poder Público para proceder à qualificação das entidades (deveria exigir-se a realização de procedimento licitatório, sob pena de ofensa ao princípio da impessoalidade, da isonomia e da ordem republicana);

O descompasso na celebração do contrato de gestão, que deveria ser requisito específico e restou desvinculado, em certa medida, do momento da qualificação, do qual, pelo menos, deveria ser próxima senão contemporânea;

A possibilidade das organizações sociais absorverem atividades desenvolvidas por entidades públicas extintas, desfigurando a precípua natureza complementar e não substitutiva do terceiro setor (deveriam atuar preferencialmente, de modo complementar à ação estatal, remanescendo, apenas para situações marcadamente excepcionais, o agir das mesmas no espaços ocupado por entidades públicas, sob pena de ao invés de "publicização" promover-se verdadeira "privatização" dos serviços públicos);

A dispensa de concursos públicos para a contratação de pessoal nas condições de mercado, ausentes limites salariais ou proibição de cumulação de cargos e empregos, registrando-se a incoerência dessa ampla liberdade outorgada a entidades que vão administrar verbas do orçamento público com a fixação de tetos salariais rigorosos para servidores e proibição de cumulação de cargos e empregos públicos;

A liberdade dada às organizações sociais, que pelos seus Conselhos de Administração e Curadores podem estabelecer procedimentos para contratação de obras e serviços, compras, plano de cargos e salários, não respeitando necessariamente os princípios da licitação;

A própria dispensa de licitação para a Administração Direta e Indireta celebrar contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão - art. 24, XXIV da Lei nº 8.666, de 21.06.93, alterada pela Lei nº 9.648, de 27.05.98 (as organizações sociais podem se transformar, na prática, em grandes fornecedoras de mão-de-obra);

A problemática da transferência de patrimônio público estatal sem qualquer garantia (não se exige a prestação de qualquer garantia); essa transferência para a iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos, de patrimônio público mostra-se inconstitucional, conflitando com os princípios básicos da Lei Magna em pleno vigor; h) não se exige um mínimo de idoneidade financeira (basta a simples qualificação como pessoa jurídica, o que permite a existência de pessoas fantasmas); i) ausência de parâmetros para definição de prazos de vigência (renovações etc.); falta de normas claras relacionadas com obrigações previdenciárias e outras em caso de desqualificação ou extinção do prazo;

A perda de poderes da Curadoria das Fundações do Ministério Público quando da observância das fundações reconhecidas como organizações sociais, no que tocante ao contrato de gestão;

Não há resposta para o questionamento de quem irá assumir débitos de uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que não possui patrimônio próprio; ademais, a União não terá meios nem forma de se ressarcir dos prejuízos, caso haja malversação de verbas públicas;

Depende-se muito do sucesso do controle social (além desse há apenas o controle finalístico resultante do contrato de gestão e o controle realizado pelo Tribunal de Contas);

Pode-se, por fim, chegar ao desmonte do setor público, inviabilizando até o papel subsidiário do Estado e, com isso, deslocar tais serviços do âmbito comunitário, no caso de ineficiência deste, para o mercado.

Não obstante tais contribuições, verifica-se, claramente, que o programa de publicização viola diretamente a Constituição Federal como no caso dos artigos 5º, XVIII; 22, XXVII; 23; 37, "caput", II e XXI; 40, "caput" e § 4º; 41, § 3º; 49, X; 70; 71; 74; 129; 165, § 5º; 169 parágrafo único e incisos; 175; 196; 197; 199, § 1º; 205; 206; 208; 209; 215; 216, § 1º; 218 e 225.

A tentativa de implantar o regime de direito privado na Administração Pública, não pode nunca se esquecer do cumprimento ao princípio da legalidade, sendo que fica bastante claro que o denominado "programa de publicização" representa um modelo que serve aos propósitos de privatização governamentais e que pode resultar na apropriação das organizações sociais por grupos de indivíduos que as usem como se fossem privadas. O Poder Executivo Federal pretende transferir para as chamadas Organizações Sociais, que são pessoas jurídicas de direito privado,

nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.637, o dever de prestar serviços públicos em substituição ao Estado, procedimento inadmissível em face da Constituição em vigor. Por isso é que se entende que a Lei nº 9.637/98 pode incorrer em vícios fatais como a quebra de princípios constitucionais atinentes à administração pública como a imoralidade e ilegalidade administrativa, os quais devem ser rechaçados, de modo firme e coeso não apenas pela população, movimentos organizados mais, sem sombra de dúvida, pelo Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.
- ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. **Globalização e Estado Contemporâneo**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2001.
- ANDRÉ, M. A. **A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado**. Rev. Adm. Empresas, v. 39, n. 3, 1999. p. 42-52.
- ARNOLD, Guy. **Historical Dictionary of Aid and Development Organizations**. Maryland, EUA: Scarecrow Press, Inc, 1996.
- ASKOVA, McKINSEY & COMPANY, INC. **Empreendimentos sociais sustentáveis: como elaborar planos de negócios para organizações sociais**. São Paulo: Petrópolis, 2001.
- AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. São Paulo: Lua Nova, 2000. p. 25-46.
- AZAMBUJA, Darcy, **Teoria Geral do Estado**. 39ª ed. São Paulo: Globo, 1998. 253 p.
- BARBOSA, Maria Nazaré Lins; OLIVEIRA, Carolina Felipe. **Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 95 p.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís A. Reto; Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2000. 70 p.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1992. 331 p.
- BAZILLI, Roberto Ribeiro. **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: Nova Modalidade de Parceria**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 79-92
- BENÍCIO, João Carlos. **Gestão financeira para organizações da sociedade civil**. São Paulo: Editora Global, 2001. 152 p-

BERGER, Peter & NEUHAUS, Richard J., **To Empower People: From State to Civil Society**, Michael Novak (Ed.), Washington, D.C., The AEI Press, 2nd. Ed., 1996.

BOBBIO, Norberto. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. 252 p.

_____. Estado, Governo e Sociedade. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1995. 310 p.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 550 p.

_____. Teoria do Estado. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1995. 511 p.

BRASIL. A NOVA LEI DO TERCEIRO SETOR, **Conselho da Comunidade Solidária**, Brasília, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos Mare da Reforma do Estado, n.1, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo, Ed. 34/ Brasília, ENAP, 1998.

_____. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P.S. ed. Brasil: um século de transformações. São Paulo, Companhia das Letras, 2001.

BURDEAU, Georges. **O Liberalismo**. Mem Martins. Europa-América, 1999.

BURSZTYN, Marcel. **Introdução à crítica da razão desestatizante**. Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília: ENAP, ano 49, número 1, jan.-mar. 1998.

Cadernos ABONG. ONGs identidades e desafios atuais, nº 27, São Paulo, Editora Autores Associados, 2000.

CAMARGO, M. F. de, SUZUKI, F. M., UEDA, Mery, SAKIMA, R. Y. e GHOBIL, A. N. **Gestão do Terceiro Setor no Brasil - Estratégias de captação de recursos para organizações sem fins lucrativos**. São Paulo, Futura, 2001. 310 p.

CAMPOS, A. M. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Rev. Adm. Pública, v. 24, n. 2, 1990. p. 30-50.

CAMPOS, Roberto. **A Sociedade Civil**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 4, 18 de abril de 1999.

CARDOSO, Ruth C. L. **Fortalecimento da sociedade civil**. IOSCHPE, Evelyn Berg (org). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo/Rio de Janeiro: Gife/Paz e Terra, 1997.

CARVALHO, Nanci Valadares. Autogestão: **O nascimento das ONGs**. Tradução de Luiz R.S. Malta. 2ª Edição. São Paulo, Editora Brasiliense, 1995. 180 p.

CHAUÍ, Marilena. **A Universidade Operacional: a atual reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado**. *Folha de São Paulo*. Caderno Mais!, São Paulo, 9 de maio de 1999.

COELHO, Simone de Castro. Terceiro Setor: **Um Estudo Comparado Entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora Senac, 2000. 210 p.

COHEN, E; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1999. 151 p.

COMPARATO, F. K. **A nova cidadania**. São Paulo: Lua Nova, n. 28/29, 1992. p. 85-106.

CONFORTO, G. **Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos**. *Rev. Adm. Pública*, v. 32, n. 1, 1998. p. 27-40.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 307 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Contrato de gestão. Direito Administrativo**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1999. 330 p.

_____. **Direito Administrativo**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 1996. 727 p.

_____. **Organizações Sociais. Direito Administrativo**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1999. 335 p.

_____. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas, 1996. 395 p.

DRAIBE, S. M. **A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas**. DINIZ, E.; AZEBEDO, S. ed. *Reforma de Estado e democracia no Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1997.

DROR, Yehaekel. Os serviços públicos estão obsoletos. **Revista Reforma Gerencial**. Brasília, set. 1998. p. 23-26.

DUPAS, G. **Em busca da terceira via**. RATTNER, H. ed. **Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável**. São Paulo, Edusp, 2000.

EGGERS, William D. and O' LEARY, John - **Revolution at the Roots: making our government smaller, better and closer to home**. New York: The Free Press, 1995. 510 p.

EVANS, Timothy. **Conservative Radicalism**. Berghann Books, 1996. 155 p.

FALCONER, Andrés Pablo. **A promessa do terceiro setor: Um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e de seu campo de gestão**. São Paulo, 1999. 210 p.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A nova administração pública em ação**. Trad. Sara R. F. Oliveira. Brasília, Editora Universalidade de Brasília/ENPA, 1999. 90 p.

FERNANDES, Rubem César. **O que é o terceiro setor?**. Em IOSCHPE, Evelyn Berg (org), **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo/Rio de Janeiro: Gife/Paz e Terra, 1997.

FIORI, J. L. **O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1995. 85 p.

FRANCO, A. **A reforma do Estado e o terceiro setor**. BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. ed. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo, Editora UNESP/Brasília, ENAP, 1999. 451 p.

_____. **A questão do fim público das organizações do terceiro setor**. Em **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**. São Paulo: PNUD/IPEA, 1997. 110 p.

FREITAS, Juarez. **Regime Peculiar das Organizações Sociais e o Indispensável Aperfeiçoamento do Modelo Federal**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, out.- dez. 1998, v. 214, pp. 99-106.

GIUMBELLI, E. Heresia, doença, crime ou religião: **O Espiritismo no discurso de médicos e cientistas sociais**. Rev. Antropol, n. 40, p. 31-82, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem terra, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997. 150 p.

GÓMEZ, José Maria. **Política e Democracia em Tempos de Globalização**. Petrópolis: Vozes, 2000. 189 p.

HABERMAS, Jürgen. **O Estado Nação frente aos desafios da globalização**. Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo, 1995. 120 p.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, 3(3): 105-122, jan./jun. 1995.

HAURIOU, André. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. Editions Montchrestien, Teme edition, Paris, 1970.

HUDSON, Mike. **Administrando Organizações do Terceiro Setor: o Desafio de Administrar sem Receita**. Tradução: James F. Sunderland Cook; revisão técnica: Luís Carlos Merege. São Paulo: MAKRON Books, 1999. 165 p.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1979. 320 p.

IBAÑEZ, N. **Globalização e saúde**. DOWBOR, L.; IANNI, O.; RESENDE, P.E.A. ed. Desafios da globalização. Petrópolis, Vozes, 1997. 320 p.

JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, v. 8, n., p. 31-48, 1999.

JELLINEK, Georg. **Teoria Geral do Estado. Fundo de Cultura Econômica**. México: 2002, p. 379.

KANT, Immanuel. **Tratado da Paz Perpétua**, Edições 70, Lisboa, 1984. 355 p.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo, Martins Fontes Editora, 1999. 130 p.

KLIKSBERG, B. Como reformar o Estado para enfrentar os desafios sociais do terceiro milênio. **Rev. Adm. Pública**, v. 35, n. 2, p. 19-51, 2001.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome**. Tese de doutoramento apresentada no Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

_____. **Ações em Sociedade. Militância, Caridade, Assistência etc**. Rio de Janeiro: Nau, 1998. 155 p.

LAURELL, A. C. **Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo**. LAURELL, A. C. ed. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. Trad. Rodrigo Leon Contrera. São Paulo, Cortez/CEDEC, 1995. 420 p.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 389 p.

MARTINS, H. F. **Rumo a uma nova gestão pública. Reforma Gerencial**, n. 1, p. 22-25, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998. 256 p.

McKinsey & Company, Korn/Ferry International. (2001). **Panorama da Governança Corporativa no Brasil**. São Paulo.

Disponível em http://www.ecgi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf>. Acesso em 25/08/2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 820 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Figuras jurídicas introduzidas pela Reforma Administrativa. Curso de Direito Administrativo**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 142-161.

_____. **Serviço Público e Intervenção no Domínio Econômico. Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 1040 p.

MENEZES, Aderson. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 230 p.

MEZZAROBBA, Orides e MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2003. 310 p.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília: ENAP, ano 48, número 2, p. 27-57, mai.- ago. 1997.

_____. Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 214, pp. 55-68, out.-dez. 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**, 8ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1989. 667 p.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo: A Questão Fundamental da Democracia**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 1998. 260 p.

OFFE, C. **A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade**. BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. ed. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo, Editora UNESP/Brasília, ENAP, 1999. 453 p.

OLIVEIRA, Anna Cynthia de. **Uma agenda para a reforma do marco legal**. Rio de Janeiro: Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária, Série Marco Legal: Terceiro Setor, 1997. 45 p.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Cidadania e globalização: s política externa brasileira e as ONGs**. Trabalho apresentado no Trigésimo Quarto Curso de Altos Estudos (CAE), Itamarati, Brasília, 1997.

OSBORNE. D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 10. ed. Trad. Sérgio F. G. Bath; Ewandro Magalhães Jr. Brasília, MH Comunicação, 1998. 335 p.

PIVA, H. **Papel do terceiro setor e da empresa privada na reforma do Estado**, Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo, 1998. Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. Brasília, MARE, 1998.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agente X Principal**. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998. 320 p.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado Brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro. V 32 nº 5 p 173-199 set/out.1998.

PIVA, L. G. **Plano Plurianual – PPA 2000-2003 – principais aspectos**. Brasília (DF) : Câmara dos Deputados/Assessoria Técnica, out. 1998.

PUCEIRO, Zuleta (1998). **O Processo de Globalização e a Reforma do Estado**. FARIA, José Eduardo (org.) **Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

QUEIROZ LIMA, Eusébio de. **Teoria do Estado**. São Paulo: Freitas Bastos, 1957. 252 p.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1997. 415 p.

REED. M. Sociologia da gestão. Trad. Manuela Reis. Oeiras, Celta Editora, 1997. 120 p.

RIFKIN, Jeremy. **Identidade e natureza do terceiro setor**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 80 p.

RODRIGUES, M. C. P., Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil, **Revista de Administração Pública**, Setembro/Outubro, nº 32, p. 57-58. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques Rousseau. **Do Contrato Social**. Martin Claret, 2004. 220 p.

SALAMON, Lester M. & ANHEIER, Helmut K. **Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1997. 180 p.

SANTOS, B. S. **Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado**. BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. ed. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo, Editora UNESP/Brasília, ENAP, 1999. 453 p.

SANTOS, Flávia Pessoa; PEDROSA, Maria de Lourdes Capanema. Aspectos Jurídicos das Organizações Sociais. **Revista do Legislativo - Organizações Sociais: a que fim se destinam?**. Belo Horizonte: ALEMGO, número 22, p. 10-15, abril/ junho de 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Gênese e Apocalipse: Elementos para uma Teoria da Crise Institucional Latino-Americana. **Novos Estudos**. n. 20, São Paulo: CEBRAP, p 110-118, 03/88.

SASSEN, Saskia. **Os espaços da economia global**. OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de (org.) **Globalização, regionalização e nacionalismo**. São Paulo: UNESP, 1999. 172 p.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Organizações não governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil. Em São Paulo em perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 8, nº 3, jul-set, 1994.

SINGER, P. **Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado**. Novos estudos: CEBRAP, n. 48, 1997. 42 p.

SOARES, L.T.R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro, UFRJ, 1999. 60 p.

SOLA, L. **Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política**. BRESSER PEREIRA. L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. Ed. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo, Editora UNESP/Brasília, ENAP, 1999. 453 p.

TENÓRIO, F. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000. 90 p.

THOMPSON, A.A. **Do compromisso à eficiência? Os caminhos do terceiro setor na América Latina**. IOSCHPE, E. B. Ed. **3º. Setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo, Paz e Terra/GIFE, 1997.

TOCQUEVILLE, A . **O antigo regime e a revolução**. São Paulo: Hucitec, 1989. 252 p.

- VITA, A. **Vontade coletiva e pluralidade: uma convivência possível?** Lua Nova, n. 23, 1991.
- WESTPHAL, M.F. Movimentos sociais e comunitários no campo da saúde como sujeitos e objetos de experiências educativas. **Saúde e Sociedade**, v. 3, n. 2, p. 127-48, 1994.
- WOLFE, Alan. **Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil. IBASE – PNUD.** Desenvolvimento, Cooperação internacional e as ONGs. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

ANEXOS

ANEXO A – Lei Federal n. 9.609 de 18 de fevereiro de 1998.

ANEXO B – Lei Federal n. 9.637 de 15 de maio de 1998.

ANEXO C – Lei Federal n. 9.790 de 23 de março de 1999.



Presidência da República

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 9.608, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 3º O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

Parágrafo único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Art. 3º-A. Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário com idade de dezesseis a vinte e quatro anos integrantes de família com renda mensal **per capita** de até meio salário mínimo. [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#) [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O auxílio financeiro a que se refere o **caput** terá valor de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e será custeado com recursos da União por um período máximo de seis meses, sendo destinado preferencialmente: [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)

I - aos jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas sócio-educativas; e [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)

II - a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego. [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)

~~§ 2º O auxílio financeiro será pago pelo órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios. [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)~~

~~§ 3º É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o terceiro grau, bem como ao beneficiado pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE. [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)~~

§ 2º O auxílio financeiro poderá ser pago por órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios. [\(Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004\)](#)

§ 3º É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço à entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o 2º (segundo) grau. [\(Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004\)](#)

§ 4º Para efeitos do disposto neste artigo, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo

doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.
(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 18 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1998.

Dispõe sobre a qualificação de entidades como

organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I Da Qualificação

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definida nos termos do estatuto, asseguradas àquela composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Seção II Do Conselho de Administração

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

- a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;

IV - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII - os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

IV - designar e dispensar os membros da diretoria;

V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;

VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;

VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;

VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Seção III Do Contrato de Gestão

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Seção IV Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhados da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos [arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil](#).

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

Seção V Do Fomento às Atividades Sociais

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer jus no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social.

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

Seção VI Da Desqualificação

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

CAPÍTULO II DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 18. A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no [art. 198 da Constituição Federal](#) e no [art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#).

Art. 19. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos. ([Regulamento](#))

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

- I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;
- II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;
- III - controle social das ações de forma transparente.

Art. 21. São extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada à Presidência da República.

§ 1º Competirá ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado supervisionar o processo de inventário do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, a cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, cabendo-lhe realizá-lo para a Fundação Roquette Pinto.

§ 2º No curso do processo de inventário da Fundação Roquette Pinto e até a assinatura do contrato de gestão, a continuidade das atividades sociais ficará sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§ 3º É o Poder Executivo autorizado a qualificar como organizações sociais, nos termos desta Lei, as pessoas jurídicas de direito privado indicadas no Anexo I, bem assim a permitir a absorção de atividades desempenhadas pelas entidades extintas por este artigo.

§ 4º Os processos judiciais em que a Fundação Roquette Pinto seja parte, ativa ou passivamente, serão transferidos para a União, na qualidade de sucessora, sendo representada pela Advocacia-Geral da União.

Art. 22. As extinções e a absorção de atividades e serviços por organizações sociais de que trata esta Lei observarão os seguintes preceitos:

I - os servidores integrantes dos quadros permanentes dos órgãos e das entidades extintos terão garantido todos os direitos e vantagens decorrentes do respectivo cargo ou emprego e integrarão quadro em extinção nos órgãos ou nas entidades indicados no Anexo II, sendo facultada aos órgãos e entidades supervisoras, ao seu critério exclusivo, a cessão de servidor, irrecusável para este, com ônus para a origem, à organização social que vier a absorver as correspondentes atividades, observados os §§ 1º e 2º do art. 14;

II - a desativação das unidades extintas será realizada mediante inventário de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios, com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo dessas unidades, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III - os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados às unidades extintas, serão utilizados no processo de inventário e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais até a assinatura do contrato de gestão;

IV - quando necessária parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviada ao Congresso Nacional, para o órgão ou entidade supervisora dos contratos de gestão, para o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social;

V - encerrados os processos de inventário, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

VI - a organização social que tiver absorvido as atribuições das unidades extintas poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS".

§ 1º A absorção pelas organizações sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração de contrato de gestão, na forma dos arts. 6º e 7º.

§ 2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

Art. 23. É o Poder Executivo autorizado a ceder os bens e os servidores da Fundação Roquette Pinto no Estado do Maranhão ao Governo daquele Estado.

Art. 24. São convalidados os atos praticados com base na [Medida Provisória nº 1.648-7, de 23 de abril de 1998](#).

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de maio de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Paulo Paiva

José Israel Vargas

Luiz Carlos Bresser Pereira

Clovis de Barros Carvalho

ANEXO I

(Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

ÓRGÃO E ENTIDADE EXTINTOS	ENTIDADE AUTORIZADA A SER QUALIFICADA	REGISTRO CARTORIAL
Laboratório Nacional de Luz Síncrotron	Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron - ABTLus	Primeiro Ofício de Registro de Títulos e Documentos da Cidade de Campinas - SP, nº de ordem 169367, averbado na inscrição nº 10.814, Livro A-36, Fls 01.
Fundação Roquette Pinto	Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - ACERP	Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Av. Pres. Roosevelt, 126, Rio de Janeiro - RJ, apontado sob o nº de ordem 624205 do protocolo do Livro A nº 54, registrado sob o nº de ordem 161374 do Livro A nº 39 do Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

ANEXO II

(Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

ÓRGÃO E ENTIDADE EXTINTOS	QUADRO EM EXTINÇÃO
Laboratório Nacional de Luz Síncrotron	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq
Fundação Roquette Pinto	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
DE INTERESSE PÚBLICO

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX - as organizações sociais;
- X - as cooperativas;
- XI - as fundações públicas;
- XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
- XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título. [\(Incluído pela Lei nº 10.539, de 2002\)](#)

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- I - estatuto registrado em cartório;
- II - ata de eleição de sua atual diretoria;
- III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;
- IV - declaração de isenção do imposto de renda;
- V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

- I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no art. 2º desta Lei;
- II - a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º desta Lei;
- III - a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.

CAPÍTULO II

DO TERMO DE PARCERIA

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

- I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;
- II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), e na [Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#).

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei.

Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. É vedada às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 17. O Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos os requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei. ([Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001](#))

§ 1º Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores. ([Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001](#))

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Art. 19. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de março de 1999; 178ª da Independência e 111ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Renan Calheiros

Pedro Mallan

Ailton Barcelos Fernandes

Paulo Renato Souza

Francisco Dornelles

Waldeck Ornélas

José Serra

Paulo Paiva

Clovis de Barros Carvalho